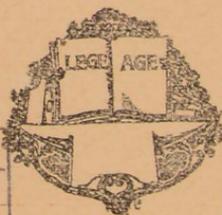
ALFREDO ROCCO
PROFESSORE ORDINARIO NELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA

ELEMENTI
DI
DIRITTO AMMINISTRATIVO
E DI
LEGISLAZIONE SCOLASTICA

AD USO DEGLI ALLIEVI
DEI CORSI DI PERFEZIONAMENTO PER I LICENZIATI
DALLE SCUOLE NORMALI, E DEGLI ASPIRANTI
ALL'UFFICIO DI DIRETTORE DIDATTICO, DI VICE ISPETTORE
E DI ISPETTORE SCOLASTICO

ATHENAEUM
ROMA - 1916

AVVERTIMENTO

Pubblico, per aderire alle richieste dei miei studenti, e di non pochi insegnanti, direttori didattici ed ispettori scolastici, ai quali erano già pervenute sotto la forma di dispense litografate, le lezioni impartite agli allievi del corso di pèrfezionamento per i licenziati dalle scuole normali, presso l'Università di Padova.

Le origini di questo volume ne indicano la natura e gli intenti. Si tratta di un'opera di chiarificazione e di volgarizzamento, quindi essenzialmente didattica. Essa mira, non già a dir cose nuove, ma a fornire a tutti coloro, i quali si dedicano alla carriera magistrale, e specialmente a chi aspira agli uffici direttivi di essa, quelle nozioni giuridiche, che sono ormai indispensabili, e che hanno parte cospicua nei vari programmi di esame. Varie volte, dalle commissioni giudicatrici dei concorsi a tali posti direttivi, si è lamentata la insufficienza della preparazione giuridica dei candidati. Insufficienza, del resto, ben naturale in chi, provenendo da altro ordine di studi, si trova lanciato nel groviglio delle leggi e dei regolamenti scolastici, senza la guida di nozioni generali e di un criterio giuridico gia for-

mato. A questa lacuna intende, dunque, anche, di provvedere il mio corso, che ha, pertanto. non solo carattere informativo, ma formativo; mira non solo a dar nozioni, ma a fornire idee generali, atte a guidare i lettori nella interpretazione delle leggi e nella soluzione dei casi dubbi.

Perciò, mentre i programmi del corso di perfezionamento fanno precedere la trattazione della legislazione scolastica a quella del diritto amministrativo, io inverto l'ordine, ed incomincio con le nozioni generali del diritto amministrativo, senza di cui non è possibile intendere quella parte specialissima del diritto amministrativo, che è la legislazione scolastica.

Rinvio chi desidera maggiori e più complete spiegazioni circa le dottrine generali del diritto amministrativo, ai manuali del Romano, del Ranelletti, del Meucci, dell'Orlando e del Presutti, e all'ottimo corso di diritto amministrativo del Cammeo, pubblicato finora solo in veste litografica. Per la parte concernente la legislazione scolastica, campo largamente mietuto dagli incompetenti e dai competenti troppo trascurato, rinvio ai volumi del Namias, del De Francesco e al breve, ma lodevole trattatello sulla condizione giuridica dei maestri elementari, del Nardi.

Il corso di lezioni, riprodotto in questo volume, è raccolto dal mio studente, dott. Giuseppe Gasperini, che pubblicamente ringrazio.

Padova, marzo 1916.

L'A.

INTRODUZIONE

§ 1.

Concetto del diritto.

Se noi osserviamo la vita sociale, troviamo che l'operare dell'uomo nella società è sottoposto ad una quantità di norme, che regolano la condotta tanto dei singoli individui quanto degli enti collettivi.

Queste norme determinano il modo e la forma che gli uomini devono seguire nelle loro azioni e costituiscono veri e propri imperativi.

§ 2.

Varie norme esistenti nel seno delle società.

Le norme, che regolano la condotta degli uomini, si possono raggruppare in quattro categorie: 1) norme religiose; 2) norme morali; 3) norme del costume; 4) norme giuridiche.

1) *Norme religiose* sono *quelle che dai credenti in una speciale confessione religiosa, vengono osservate perchè emanate, sia dalla divinità, sia dalle autorità religiose ed ecclesiastiche interpreti e ministre del volere divino.*

Il campo d'azione di queste norme è assolutamente indeterminato perchè esse regolano bensì direttamente

i rapporti fra l'uomo e la divinità, ma indirettamente (in quanto Dio vuole il perfezionamento individuale e sociale degli uomini) tutti i rapporti umani e quindi abbracciano anche il campo, che vedremo proprio delle norme morali, del costume, e giuridiche. Così ad es. il principio « non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te », è norma morale che la religione fa propria e sancisce come norma morale-religiosa; l'osservanza del « riposo festivo » all'infuori dei casi in cui è anche norma giuridica, è norma del costume, ma altresì norma religiosa; il principio « non uccidere » è norma giuridica, ma altresì religiosa.

Per quanto però sia vasto il campo d'applicazione della norma religiosa, il carattere specifico che la differenzia è quello di riferirsi in ultima analisi alla divinità. La norma religiosa crea degli obblighi verso la divinità, regola i rapporti dell'uomo colla divinità.

2) *Norme morali.* Avvertiamo anzitutto che ci occupiamo solo delle norme morali costituenti la così detta moralità positiva, cioè quelle vigenti in una determinata società in un certo momento storico.

Sono norme che hanno come campo proprio la coscienza interiore, considerano cioè il lato interiore delle azioni umane, e la intenzione dell'agente.

Queste norme vivono diffuse non soltanto nella coscienza sociale, ma anche nella coscienza dell'individuo e perciò hanno come sanzione non solo l'approvazione o la disapprovazione della collettività, ma anche il giudizio interno della coscienza che dà luogo ad un sentimento di soddisfazione quando la norma è osservata, e di cordoglio e di rimorso quando non è osservata.

3) *Norme del costume* sono quelle norme molto varie e diverse, che regolano i rapporti sociali sia di

tutti gli individui appartenenti ad una collettività sia degli individui appartenenti a circoli sociali più ristretti.

Esse regolano il puro comportamento esteriore ed hanno per sanzione un giudizio favorevole o sfavorevole della collettività, di natura infinitamente meno severa che per l'osservanza delle norme morali, e che porta appunto, solamente, sulle forme esterne del vivere sociale.

Sono in sostanza norme di convenienza, di decoro, di cortesia, di etichetta.

4) *Norme giuridiche.*

Sono le norme imposte all'operare umano nei rapporti esterni e fatte valere dall'autorità dello Stato per garantire gli individui e la collettività nel raggiungimento dei loro scopi.

§ 3.

Le norme giuridiche e i loro caratteri differenziali.

Da questa definizione risultano le differenze delle norme giuridiche dalle altre norme e le loro caratteristiche fondamentali.

I. Il primo carattere della norma giuridica che ci interessa rilevare è d'essere una *norma regolatrice dei rapporti esterni*. Essa regola infatti i rapporti dell'uomo cogli altri uomini. Sono dunque esclusi dal campo d'azione della norma giuridica i rapporti dell'uomo colla divinità, con sè stesso, con altri esseri senzienti, con la natura esteriore: il diritto non regola che i rapporti dell'uomo cogli altri uomini.

Il diritto, in quanto vuol porre un ordine ai rapporti tra gli uomini, costituisce un *sistema di limiti* della condotta umana: sistema in cui non vi è discon-

tinuità nel senso, che, dove termina il diritto dell'uno, incomincia il diritto dell'altro.

Dall'essere la norma giuridica una norma regolatrice dei rapporti esterni dell'uomo cogli altri uomini, deriva la caratteristica sua: di essere una norma essenzialmente bilaterale. Essa infatti crea non soltanto doveri ma corrispondentemente conferisce diritti.

II. Il secondo carattere differenziale della norma giuridica è dato dalla sua *generalità ed universalità*.

La norma giuridica non regola singolarmente specifici rapporti esterni di determinate persone, ma vale per tutti i rapporti della medesima specie e quindi per tutte le persone alle quali si riferiscono tali rapporti.

Essa perciò, non tutela interessi concreti di persone determinate, ma categorie d'interessi. La norma giuridica procede per astrazione; raggruppa tutti i casi d'una medesima specie in una categoria generale, e contempla questa categoria.

III. Il terzo carattere differenziale della norma giuridica, è dato dalla sua funzione specifica: la *garanzia*.

Il diritto è garanzia di scopi o tutela d'interessi Esso dunque si trova con questi interessi in un rapporto di mezzo a fine. Ma appunto perchè la norma giuridica è garanzia di scopi essa, è irrefragabilmente obbligatoria. « Garantire » infatti vuol dire: assicurare, render certo; quindi la norma giuridica si presenta con un carattere di necessità che la rende assolutamente o irrefragabilmente obbligatoria.

La norma giuridica garantisce gli scopi: ciò significa che questi debbono essere ad ogni costo raggiunti.

La necessità della norma giuridica non è dunque, come in altre specie di norme, relativa al fine a cui

tende, ma *assoluta*, perchè assoluta è la necessità del fine. Questo deve ad ogni modo essere raggiunto ed eventualmente anche senza o contro la volontà di coloro a cui la norma è diretta. Quindi il diritto non si limita solo a porre motivi alla volontà per costringerla all'osservanza della norma; essa occorrendo passa sopra la volontà ed attua gli scopi indipendentemente da questa.

La possibilità dell'impiego della forza fisica per ottenere l'esecuzione della norma, è un momento essenziale del diritto ed è quello che si chiama comunemente: c o a z i o n e.

IV. L'ultimo carattere differenziale della norma giuridica è quello di essere fatta valere dall'autorità dello Stato. Il concetto del diritto presuppone quindi il *concetto dello Stato.*

§ 4.

Il diritto e lo Stato.

Se il diritto è una norma assolutamente ed irrefragabilmente obbligatoria, occorre che vi sia una volontà superiore alle volontà individuali e capace d'imporsi a queste. Non vi è diritto infatti senza un organo la cui volontà possa imporsi alla volontà dei singoli e che disponga della forza materiale necessaria per realizzare la norma.

E poichè questa volontà superiore e questa forza soverchiante non possono essere date che dalla collettività organizzata, così è evidente che non vi è diritto senza la organizzazione della volontà e della forza collettiva, ossia senza lo Stato. Diritto e Stato sono adunque due termini correlativi; la nozione dello Stato è presupposto necessario della nozione del diritto.

Essendo il diritto un principio d'ordine necessario per la convivenza civile, la organizzazione della società avviene appunto principalmente per l'attuazione di questo principio, ossia per l'attuazione del diritto. In conseguenza, non solo non vi è diritto senza lo Stato, ma lo Stato è da considerare principalmente come l'organo del diritto. In altri termini, lo Stato sorge per il diritto.

§ 5.

Nozione dello Stato.

Quando noi vogliamo dare la nozione dello Stato, bisogna tenere presente che lo Stato, come tutti gli organismi, ha avuta una origine ed una successiva fase di sviluppo, e che di necessità, lo Stato primitivo non era che l'embrione di quello che oggi è lo Stato moderno. Perciò il concetto che noi moderni ci facciamo dello Stato, non corrisponde interamente alle condizioni dello Stato primitivo, e correlativamente lo stesso vale per il diritto.

Nelle fasi primitive della evoluzione giuridica, il diritto come lo Stato, ci si presenta in una forma rudimentale.

Tuttavia, pur tenendo presente questa primitiva semplicità e questo progressivo perfezionamento dello Stato e del Diritto, noi abbiamo data una definizione del diritto che risponde solo alle condizioni moderne della società; dunque non tutti gli elementi di differenziazione, si riscontrino nelle primitive fasi di sviluppo del diritto.

Così è dello Stato. La definizione che noi daremo dello Stato, ci presenta il fenomeno nella sua completa evoluzione e quindi non esclude che in fasi più arretrate della evoluzione dello Stato, questo ci appaia

come un organismo più semplice e più rudimentale.

Ciò premesso, noi definiremo *lo Stato* come *un popolo vivente su un territorio determinato, ordinato sotto un supremo potere, in modo da volere ed agire come una unità, per il conseguimento degli scopi generali ed immanenti,* (che cioè trascendono la vita di una generazione e comprendono tutte le generazioni avvenire) *del popolo stesso.*

Elementi dello Stato sono adunque: un popolo, un territorio ed una organizzazione sotto un potere supremo.

Questa organizzazione sotto un potere supremo, ci dà l'attributo caratteristico dello Stato, che è costituito dalla sua forza preponderante, per cui la collettività s'impone ai singoli consociati, come gli scopi generali ed immanenti del tutto, sovrastano gli scopi individuali e contingenti dei singoli.

Questa superiorità è ciò che si chiama: *sovranità dello Stato.*

§ 6.

Diritto pubblico e privato.

Le norme giuridiche si distinguono in due grandi categorie, secondo i rapporti che regolano.

Le norme che regolano i rapporti fra individui e individui costituiscono il diritto privato.

Le norme che regolano i rapporti fra individui e Stato e i rapporti interni dello Stato, costituiscono il diritto pubblico.

§ 7.

Le funzioni dello Stato.
Funzione legislativa, giudiziaria ed amministrativa.

Lo Stato adempie a molteplici compiti, e man mano che si procede nella evoluzione storica dello Stato,

questi compiti aumentano di numero e si fanno più complessi.

Dallo Stato primitivo, che in sostanza è una pura e semplice organizzazione militare ai fini della difesa, fino allo Stato moderno, che si ingerisce in tutta la vita sociale nei suoi più svariati aspetti, che cura l'igiene, l'istruzione, l'educazione, il progresso economico, la distanza è enorme.

Eppure tutte le numerose funzioni dello Stato si raggruppano intorno a tre diversi ordini di attività.

1ª La prima, fondamentale attività dello Stato, mira alla determinazione del diritto ed è la *funzione legislativa*.

Lo Stato è nato per il diritto e si comprende come la sua fondamentale funzione sia quella di porre il diritto, cioè di stabilire le norme di condotta, che i consociati devono osservare nei loro rapporti reciproci e nei loro rapporti colla collettività.

In questa sua prima funzione lo Stato opera *ponendo norme che si rivolgono alla generalità dei cittadini; norme cioè giuridiche.*

2ª La seconda funzione dello Stato è la *funzione giudiziaria*.

Essa ci appare quasi come un completamento od una prosecuzione della funzione legislativa. Anche in essa si manifesta l'attività dello Stato come organo del diritto.

Non basta infatti che lo Stato ponga le norme giuridiche; caratteristica delle norme giuridiche, come vedemmo è quella di essere irrefragabilmente obbligatorie, quindi munite di sanzione e fatte valere ed osservare anche colla forza.

È questo della realizzazione del diritto un compito essenziale dello Stato.

Se perciò le norme giuridiche non sono spontaneamente osservate, bisogna che lo Stato intervenga per ottenere ad ogni costo, anche coll' impiego della forza, che gli interessi da esse garantiti siano realizzati.

L'attività che lo Stato spiega intervenendo per ottenere la realizzazione degli interessi garantiti dalle norme giuridiche, costituisce appunto la funzione giudiziaria.

E poichè la inosservanza delle norme può dipendere, o dal fatto che nel caso singolo sia incerta la norma da applicare, o dal fatto che l'obbligato per mala voglia ricusi di osservarla, la funzione giudiziaria si scinde in due funzioni minori;

a) *la dichiarazione del diritto*;

b) *la realizzazione forzata del diritto.*

Questo intervento dello Stato è diretto altresì ad evitare che la realizzazione del diritto sia abbandonata alla forza individuale, come avviene nelle società primitive.

Lo Stato vieta adunque ai singoli di farsi giustizia da sè (è il c. d. *divieto della difesa privata*) e rivendica a sè stesso la funzione di realizzare il diritto.

Anzi mano a mano che lo Stato si consolida, esso assume in modo più energico ed esclusivo l'esercizio di questa funzione.

Da tutto ciò appariscono chiari i *rapporti* e le *differenze* fra la funzione giudiziaria e la funzione legislativa.

Nella funzione legislativa lo Stato stabilisce il diritto, ponendo norme generali; nella funzione giudiziaria, lo Stato realizza il diritto nei singoli casi. Si dice perciò giustamente che l'attività giudiziaria è un'attività concreta, il che significa che essa si esercita caso per caso.

3ª *La funzione amministrativa.*

Meno facile è dare il concetto di funzione amministrativa.

Con una *formula negativa* si potrebbe dire che tutte le funzioni dello Stato, che non rientrano sotto il concetto delle funzioni legislativa e giudiziaria, costituiscono il campo della funzione amministrativa.

Ma sarebbe definizione molto imperfetta. Cercheremo di precisare il concetto di attività amministrativa.

Oltre ai due compiti fondamentali e primitivi di porre e di realizzare il diritto nei casi concreti, lo Stato ha una quantità di altri compiti, che vanno sempre più aumentando. Ha il compito di prevenire le violazioni del diritto; di organizzare la difesa dello Stato contro i nemici esterni e in genere la lotta contro di essi (quindi anche l'offesa); di curare il benessere sociale in tutte le sue manifestazioni.

Per adempiere a questi svariatissimi compiti, lo Stato spiega un'attività che è appunto l'attività amministrativa.

Amministrare vuol dire « curare ». E infatti amministrando, lo Stato cura i suoi interessi che sono poi gli interessi generali della collettività.

In sostanza (ciò che non fu finora abbastanza rilevato), la funzione amministrativa, si differenzia dalle altre due funzioni dello Stato, principalmente per ciò che è una funzione *generica*, mentre le altre sono funzioni specializzate.

Negli Stati primitivi infatti, le tre funzioni ci appaiono indistinte, vengono cioè esercitate promiscuamente. In questo periodo tutta l'attività dello Stato è amministrativa. Solo in seguito è avvenuta la specificazione delle funzioni, e questa differenziazione riguarda sia gli organi destinati all'esercizio delle funzioni, sia le forme di questo esercizio. Dove la spe-

cificazione non è avvenuta è rimasta l'amministrazione.

Di qui le caratteristiche della funzione amministrativa, che in fondo si possono tutte ricollegare a questo concetto dell'attività *non differenziata* dello Stato.

L'attività amministrativa non è un'attività completamente libera, ma deve svolgersi nei limiti del diritto, ossia nei limiti delle norme stabilite dalla legislazione; mentre lo Stato nell'attività legislativa ci appare nella pienezza dei suoi poteri, nell'attività amministrativa ci appare limitato e vincolato dalle norme giuridiche esistenti. *Entro questi limiti* l'attività dell'amministrazione è libera.

Qui sta la differenza tra la funzione amministrativa e la giudiziaria. Anche in quest'ultima lo Stato è vincolato, ma la posizione dell'organo giudiziario di fronte alla norma è completamente diversa da quella dell'organo amministrativo.

Nella giurisdizione la norma è *scopo* dell'attività dello Stato: essa mira a realizzare il diritto considerato come norma e come interesse tutelato. Nell'Amministrazione la norma è *limite*: l'Amministrazione mira a realizzare altri scopi e nel realizzarli deve rispettare la norma.

§ 8.

I poteri dello Stato.
Teoria della divisione dei poteri
Interferenze di funzioni.

A ciascuna delle tre funzioni dello Stato, corrisponde un gruppo di organi, ossia di persone fisiche destinate ad esercitarle.

I vari gruppi di organi destinati all'esercizio delle tre funzioni si chiamano *poteri*. Abbiamo quindi un po-

tere legislativo, un potere giudiziario, un potere amministrativo.

Negli Stati meno progrediti, a funzioni diverse non corrispondono organi diversi: gli stessi organi esercitano promiscuamente diverse funzioni. Quando ciò avviene, lo Stato si presenta simultaneamente nell'esercizio di tutte le sue diverse funzioni. Quindi ci appare fornito di un potere soverchiante, di fronte a cui i cittadini figurano unicamente come sudditi, cioè come oggetto della potestà dello Stato.

In questo tipo di Stato, non esistono rapporti giuridici tra Stato e cittadini. I rapporti sono di mero fatto: dove non vi è limite non vi può essere diritto.

Ma a poco a poco lo Stato è venuto progredendo e differenziandosi nelle sue funzioni. Progresso è differenziazione qui, come dovunque.

Si è differenziata anzitutto la funzione giudiziaria, per cui si sono creati forme ed organi appositi. Per lungo tempo è rimasta indifferenziata la funzione legislativa dall'amministrativa, e solo colla rivoluzione francese questa separazione si è compiuta.

È sorto così lo Stato moderno, il quale presentandosi non più come un tutto unico ed indistinto, ma volta per volta e separatamente, nell'esercizio di *una sola* funzione, ci appare come sottoposto al diritto anch'esso. La separazione delle funzioni, in fatti, importa che tanto nell'esercizio della funzione giudiziaria quanto in quello della funzione amministrativa, lo Stato sia vincolato da norme giuridiche: poichè l'organo che giudica e che amministra non è quello che fa le leggi.

Si ha così, in luogo dello Stato dispotico, lo *Stato giuridico*.

Il principio fondamentale dunque dello Stato giuridico moderno è il principio della divisione o sepa-

razione dei poteri; il che importa che ciascuna delle tre fondamentali funzioni dello Stato, sia affidata ad un gruppo di organi apposito, nessuno dei quali possa invadere il campo degli altri.

Tuttavia anche questo principio della separazione dei poteri, non va preso alla lettera: esso costituisce la regola negli Stati moderni, ma anche questa, come tutte le regole, soffre le sue eccezioni.

Vi sono in altri termini *interferenze fra i vari poteri*, nel senso che organi destinati normalmente all'esercizio d'una funzione, eccezionalmente talora esercitano una funzione diversa. Così organi legislativi, esercitano talora funzioni non legislative; organi giudiziari esercitano talora funzioni non giudiziarie, ed organi amministrativi talora funzioni non amministrative.

Ed anzitutto può darsi che *organi legislativi esercitino funzioni amministrative o giudiziarie*. Così il Parlamento, che è l'organo legislativo per eccellenza, approva i «Bilanci» (cioè i prospetti delle entrate e delle spese dello Stato) mentre la formazione dei Bilanci è atto amministrativo. Così il Senato, che è uno dei rami del Parlamento, esercita funzione giudiziaria quando si riunisce in «alta corte di giustizia» per giudicare dei reati imputati ai suoi membri e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati. (Statuto art. 36 e 37).

Ed egualmente, talora, *organi del potere giudiziario esercitano funzioni amministrative* (legislative mai). Il caso tipico è dato dalla c. d. «giurisdizione volontaria» che si esercita dai magistrati e che non è affatto giurisdizione, ma amministrazione. Si ha infatti giurisdizione volontaria tutte le volte che il magistrato è chiamato non già a realizzare il diritto, ma a formare i rapporti giuridici concreti. Così quando il ma-

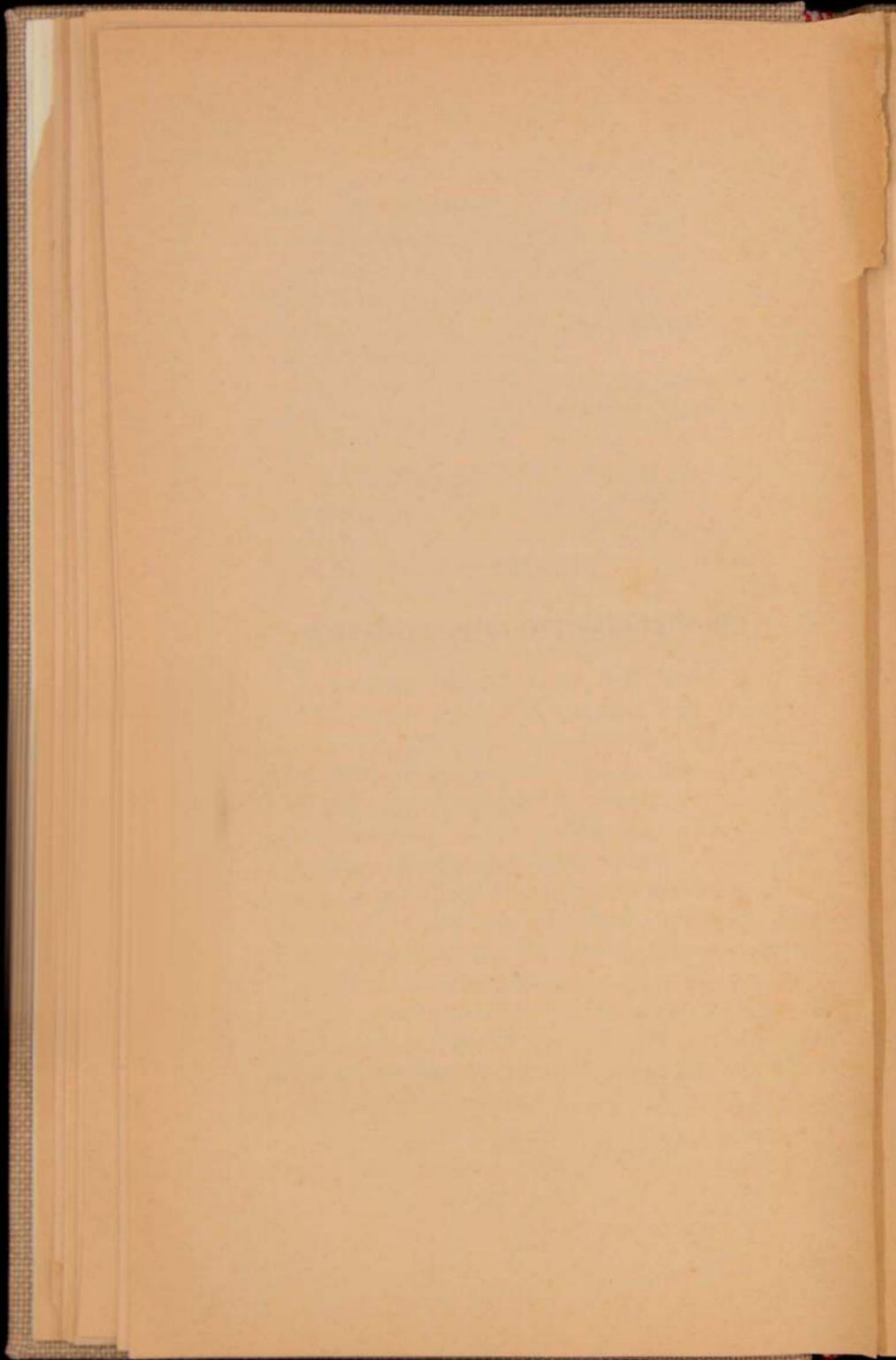
gistrato approva od autorizza gli atti fatti nell'interesse di persone incapaci, quando autorizza l'alienazione della dote, quando ordina la trascrizione degli atti costitutivi delle società commerciali ecc. In questi casi il magistrato di solito, delibera in una forma particolare: senza contradditorio delle parti e in Camera di Consiglio.

Finalmente si dà frequentemente il caso di *organi amministrativi che esercitano funzioni legislative o giudiziarie.*

Si ha il primo caso (organi amministrativi esercitanti funzioni legislative) per i Regolamenti, che sono norme giuridiche emanate da organi amministrativi. Si ha il secondo caso (organi amministrativi esercitanti funzioni giudiziarie) nelle varie giurisdizioni speciali amministrative, in cui organi destinati normalmente alla funzione amministrativa esercitano funzione giudiziaria. Tale il caso della Corte dei conti, che esercita vera giurisdizione in materia di pensioni e di responsabilità di coloro che hanno maneggio del denaro dello Stato. Tale il caso della V^{a} Sezione del Consiglio di Stato per le controversie fra lo Stato e i suoi creditori in materia di debito pubblico, e pei sequestri di temporalità (Legge sul Consiglio di Stato 17 ag. 1907, art. 24, n. 1-2). Tale il caso dei Prefetti quando giudicano sulla ripartizione dei demani comunali; il caso delle Commissioni di leva che giudicano in materia di obbligo al servizio militare.

Delle varie funzioni dello Stato, ci occuperemo solo, della funzione amministrativa, dal punto di vista s'intende, principalmente giuridico, cioè delle norme che la disciplinano.

PARTE I

ELEMENTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

CAPO I.

Nozione del diritto amministrativo; Diritto amministrativo e scienza dell'Amministrazione.

Abbiamo veduto che cosa è la funzione amministrativa dello Stato; il *Diritto Amministrativo* è appunto *quel complesso di norme giuridiche, che regolano la funzione amministrativa dello Stato.*

E la scienza che studia questo complesso di norme è la *scienza del diritto amministrativo*, o diritto amministrativo come scienza, da distinguersi dal diritto amministrativo come norma, il quale costituisce l'oggetto della scienza.

Questa definizione della scienza del diritto amministrativo, ci permette di stabilire la distinzione fra la *scienza del diritto amministrativo,* e la *scienza dell'amministrazione.*

Ogni fenomeno può essere studiato sotto parecchi punti di vista ed il suo studio dà luogo a tante scienze quanti sono i punti di vista da cui è studiato. Così per esempio la criminalità è un fenomeno che, studiato sotto il punto di vista sociale, dà luogo alla Sociologia criminale; dal punto di vista biologico, all'Antropologia criminale; dal punto di vista numerico o quantitativo, alla Statistica criminale; dal punto di

bista politico, alla Politica criminale, dal punto di vista giuridico, alla Scienza del diritto penale.

Così il fenomeno della istruzione e della educazione: sotto il punto di vista filosofico, dà luogo alla Pedagogia: sotto il punto di vista medico, all'Igiene scolastica; sotto il punto di vista quantitativo alla Statistica scolastica; sotto il punto di vista politico, alla Politica scolastica; sotto il punto di vista giuridico alla Legislazione scolastica.

E lo stesso è a dirsi dell'Amministrazione.

Questa può essere studiata sopratutto sotto due punti di vista. Sotto il punto di vista politico e sotto il punto di vista giuridico.

Il punto di vista politico ha riguardo ai fini che lo Stato si deve proporre di raggiungere nella sua funzione amministrativa ed ai mezzi che deve adoperare. Sotto questo punto di vista *lo studio dei fini e dei mezzi dello Stato nella sua attività amministrativa, costituisce appunto la scienza dell'Amministrazione.*

Il punto di vista giuridico concerne il modo con cui il diritto regola l'attività amministrativa e quindi ha per oggetto le norme positive del diritto che disciplinano la funzione amministrativa.

E perciò mentre la scienza dell'Amministrazione è un ramo della Scienza politica generale, la scienza del diritto amministrativo, è un ramo della Scienza giuridica o Scienza del diritto.

Questo non significa che interferenze e rapporti non vi siano fra le due scienze. Significa solo che altra cosa è il punto di vista giuridico, altra il punto di vista politico, dal quale uno stesso fenomeno può essere considerato.

Così ad es. la scienza dell'Ammministrazione, ci dirà se convenga allo Stato avocare a sè l'insegna-

mento elementare o se convenga invece affidarlo ai Comuni od anche alle cure dei padri di famiglia; e deciso questo problema, stabilito cioè p. es. che convenga allo Stato impartire la istruzione elementare, la scienza dell'Amministrazione ci dirà se convenga conseguire questo fine con un ordinamento accentrato o con un opportuno decentramento; se convenga porre i maestri elementari alla diretta dipendenza del Ministero della pubblica istruzione, o a quella di un organo discentrato, come il Consiglio provinciale scolastico.

Secondochè il problema è deciso in un senso o nell'altro, lo Stato emanerà leggi e regolamenti per disciplinare in un modo o nell'altro l'istruzione elementare. E qui comincia l'opera del giurista; e la scienza del diritto amministrativo studierà questo complesso di norme che hanno regolata l'istruzione elementare in quel modo.

§ 1.

Partizione del diritto amministrativo.

Le partizioni che fino a pochi anni fa tenevano il campo, consideravano sopratutto i vari *scopi* dello Stato nell'esercizio della sua funzione amministrativa.

Sotto questo punto di vista il diritto amministrativo, si distinguerebbe in cinque grandi parti:

I. La prima parte riguarderebbe l'attività che lo Stato spiega per i suoi vari scopi nei rapporti coi cittadini all'interno (*Amministrazione interna*).

II. La seconda riguarderebbe la organizzazione della funzione giudiziaria, (non la funzione giudiziaria che è studiata dalla scienza del diritto processuale, ma solo l'*ordinamento giudiziario*).

III. La terza riguarderebbe l'attività dello Stato

nei suoi rapporti cogli Stati esteri o coi cittadini all'estero. (*Amministrazione degli affari esteri*).

IV. La quarta considererebbe i mezzi finanziari che lo Stato si procura per raggiungere i suoi fini (*Diritto finanziario*).

V. La quinta infine concernerebbe la organizzazione della forza armata ai fini della difesa interna ed esterna (*Diritto militare*).

Di queste cinque parti quella di gran lunga più importante e che costituirebbe il diritto amministrativo propriamente detto, è la prima, cioè l'Amministrazione interna.

Il diritto amministrativo *propriamente detto* quindi conterrebbe le seguenti parti:

A) La prima parte concernerebbe quella che si chiama *attività giuridica* dello Stato, vale a dire l'attività per la quale lo Stato provvede a stabilire nella società l'ordine giuridico e che si concreta nella *polizia*.

B) Una seconda parte riguarderebbe la c. d. *attività sociale* dello Stato; quella cioè con cui lo Stato promuove il benessere e il progresso sociale. Questa complessa attività dà luogo ad altre sottodistinzioni del diritto amministrativo secondo i vari scopi a cui si dirige:

1°) Una prima sottodivisione riguarda l'attività che lo Stato spiega relativamante alla *vita fisica* degli individui, (norme sulla popolazione, sulla emigrazione, sulla sanità pubblica).

2°) Una seconda sottodivisione riguarderebbe l'ingerenza dello Stato nella *vita economica*.

E poichè questa ingerenza può riguardare i vari aspetti del fenomeno economico, così avremmo:

α) Norme riguardanti la ingerenza dello Stato nella produzione della ricchezza (*Amministrazione dell'agricoltura, dell'industria, del commercio*).

β) Norme riguardanti l'ingerenza dello Stato nella circolazione della ricchezza (*Amministrazione delle strade ordinarie e ferrate, della navigazione, delle poste, dei telegrafi e telefoni*).

γ) Norme riguardanti la ingerenza dello stato nella distribuzione della ricchezza (*Amministrazione dell'assistenza e beneficenza pubblica, tutela del lavoro*).

δ) Una terza sottodivisione infine, del diritto amministrativo, concernerebbe l'attività che lo Stato spiega per lo svolgimento della vita intellettuale e morale del popolo (*Amministrazione della Pubblica istruzione ed Ammin. dei culti*).

Questa partizione ha il difetto di essere fondata su criteri non giuridici, o in altri termini, di aver riguardo alle varie forme di attività dello Stato e non ai vari istituti giuridici che le regolano. Ora può darsi che attività diverse sieno regolate dalle stesse norme; così, per es. si può disciplinare per legge tanto la materia della istruzione quanto quella della polizia; uno stesso organo, il Prefetto, presiede a servizi pubblici svariatissimi: provvede ai lavori pubblici come alla leva. E d'altro canto la stessa attività può essere regolata da norme diverse; per es. in materia d'istruzione pubblica vi sono leggi del Parlamento e regolamenti emanati dal potere esecutivo; della istruzione poi si occupano enti diversi come lo Stato ed il Comune, e ad essa presiedono organi diversissimi.

Quindi una trattazione giuridica dell'attività amministrativa deve seguire, nella ripartizione della materia, criteri giuridici per non dar luogo ad ogni istante a continue ripetizioni ed a frammentarietà nella trattazione di istituti giuridicamente unici. È perciò che la partizione sopra ricordata risponde bene ad una tratta-

zione della scienza dell'amministrazione ma non già del diritto amministrativo.

Per questo preferiamo una divisione della materia che abbia per oggetto i diversi istituti giuridici e non le materie da essi regolate. E poichè anche nel campo del diritto amministrativo vi sono norme ed istituti generali a tutto il campo dell'amministrazione, e norme ed istituti speciali, noi distingueremo una parte generale ed una parte speciale.

Nella *Parte generale* seguiremo il fenomeno giuridico nel suo svolgimento, e quindi parleremo anzitutto del diritto amministrativo in senso obbiettivo; poi dei rapporti di diritto amministrativo creati dalle norme e quindi anzitutto diremo della natura e delle varie categorie di rapporti di diritto amministrativo. In seguito studieremo i vari elementi di questi rapporti: i soggetti e gli oggetti. Ed a proposito dei soggetti diremo particolarmente degli enti che esercitano la funzione amministrativa cioè delle persone giuridiche di diritto pubblico, dei loro organi e specialmente dei funzionari ed impiegati pubblici. Studieremo quindi brevemente l'organizzazione dei singoli enti e specialmente dello Stato e degli enti autarchici territoriali (Comune, Provincia), ed istituzionali (specialmente Istituzioni pubbliche di beneficenza) Diremo poi della nascita, modificazione ed estinzione degli stessi rapporti e quindi dei fatti che ad esse danno luogo. E qui parleremo brevemente degli atti amministrativi leciti ed illeciti ossia della responsabilità. Infine chiuderemo la parte generale, parlando della tutela dei diritti e degli interessi nel campo del diritto amministrativo: della giurisdizione ordinaria quindi e delle

giurisdizioni speciali amministrative, nonchè della giustizia amministrativa.

Dopo verrà la *Parte speciale* la cui distinzione non può seguire che la classificazione dei diritti. In essa si parla adunque anzitutto dei *diritti di supremazia* dell'Amministrazione e quindi sia delle limitazioni amministrative alla libertà (privata polizia, monopoli); sia dei limiti che l'Amministrazione pone alla proprietà privata; sia delle prestazioni che la Amministrazione stessa ha diritto di esigere dai cittadini (specialmente delle imposte e delle tasse); infine dei diritti dello Stato e degli enti autarchici sulle cose pubbliche.

Dopo i diritti di supremazia vengono i *diritti privati* dell'Amministrazione, cioè quei diritti che l'Amministrazione gode come privato, tanto diritti reali (beni privati degli enti pubblici) quanto diritti di obbligazione.

In seguito vengono i *diritti civici* cioè i diritti dei cittadini ad una prestazione da parte dell'Amministrazione (assistenza e beneficenza pubblica, servizio postale e telegrafico, servizio sanitario servizio ferroviario, servizi diretti a stimolare l'attività economica, istruzione pubblica).

In ultimo i *diritti politici* cioè i diritti a partecipare all'Amministrazione dello Stato e degli altri enti autarchici (in particolare elettorato ed eleggibilità amministrativa, ed azione popolare).

In questo corso ci limitiamo ad esporre brevemente la Parte generale necessaria ad intendere il funzionamento della Legislazione scolastica. Della parte speciale poi, solo quel capitolo della esposizione dei diritti civici, che riguarda il servizio della pubblica istruzione elementare. Benchè in fatti la espressione: *legislazione scolastica* comprenda nel suo senso lette-

rale tutte le norme che regolano la istruzione pubblica, l'uso corrente designa come legislazione scolastica quella parte del diritto amministrazione che regola la istruzione primaria.

Capo II.

Diritto Amministrativo in senso obbiettivo. Le Fonti.

Consideriamo anzitutto il diritto amministrativo come norma, ossia il complesso di norme che regolano l'amministrazione: e qui bisogna parlare principalmente delle fonti.

S'intende per *fonte di diritto il mezzo di formazione della norma. La norma giuridica* è la dichiarazione della volontà superiore che s'impone ai singoli ossia la volontà della collettività organizzata.

Ora questa collettività può manifestare la sua volontà in due modi:

1) a mezzo di organi a ciò destinati, gli organi cioè legislativi dello Stato.

2) oppure direttamente, col fatto del tacito riconoscimento della norma, derivante dalla sua effettiva osservanza. Col primo modo si ha la legge; col secondo la consuetudine: esse sono le due fonti del diritto

La legge è la norma di diritto posta dagli organi dello Stato e quindi espressamente dichiarata.

La consuetudine è la norma formatasi spontaneamente nella coscienza popolare e che si manifesta col fatto stesso della sua osservanza.

Perciò i Romani dicevano che «la legge è una consuetudine scritta, e la consuetudine è una legge non scritta».

È naturale che diversa sia la importanza di queste due fonti nelle diverse fasi della evoluzione dello Stato.

La consuetudine ha la massima importanza nei primi tempi della formazione dello Stato, quando la organizzazione ne è ancora embrionale, e la autorità ancora scarsa. La legge invece ha una importanza assorbente negli Stati progrediti, in cui minimo è il campo lasciato alla consuetudine. È il caso dello Stato moderno in cui appunto, la consuetudine come fonte di diritto, ha una importanza limitata esempre minore.

SEZIONE *A*. - **La Legge.**

Legge è adunque la norma giuridica emanata dallo Stato a mezzo degli organi a ciò destinati; è quindi necessariamente una norma espressa e scritta.

Tuttavia non è solo in questo senso che si parla di legge.

Nello Stato moderno, in ossequio al principio della divisione dei poteri, la funzione legislativa è affidata ad un organo apposito: il Parlamento; si è per ciò nella pratica del linguaggio costituzionale identificata la espressione « legge » con quella di « atto del Parlamento ».

Ma noi sappiamo che il principio della divisione dei poteri non ha un valore assoluto, e che il Parlamento, organo normale della funzione legislativa, esercita talora anche funzioni non legislative. Chiamando adunque « legge » ogni atto del Parlamento, si attribuisce questo nome anche ad alcuni atti, che non sono esercizio della funzione legislativa, ma di altre funzioni, e che quindi non contengono una norma giuridica.

D'altro canto noi pure sappiamo che anche organi destinati normalmente all'esercizio di altre funzioni e precisamente di funzioni amministrative, esercitano talora funzioni legislative e quindi emanano norme giuridiche.

Quando si parla di « legge » bisogna dunque distinguere i due significati, che a quella espressione si possono dare; cioè:

Legge in senso materiale, che è ogni atto contenente una norma giuridica, qualunque sia l'organo da cui emana.

Legge in senso formale, che è ogni atto del Parlamento, contenga o non una norma giuridica.

L'espressione è usata talora in un senso, talora in un altro. Per es. quando l'art. 22 della legge sul consiglio di Stato, dice che è ammesso il ricorso alla IV Sezione « per violazione di legge » assume la espressione nel suo significato sostanziale (in questo senso legge è qualunque norma giuridica emanata sia dal Parlamento, sia dal Potere amministrativo).

Quando invece l'art. 7 dello Statuto dice che: « il Re sanziona le leggi », l'espressione è assunta nel suo significato formale (cioè legge è ogni atto del Parlamento).

La legge in senso materiale (norma giuridica), crea rapporti giuridici o fra i privati (legge di diritto privato), o fra i privati e lo Stato o fra lo Stato e i suoi organi (legge di diritto pubblico).

La legge in senso formale (atto del Parlamento) ha un particolare valore, che le deriva dalla speciale posizione che ha il Parlamento fra i poteri dello Stato. Infatti il Parlamento essendo l'organo normale della funzione legislativa, emana atti che, quando anche non siano leggi (in senso sostanziale) hanno però sempre

forza di legge. Vale a dire che non possono essere in alcun caso modificati o revocati da un atto emanato dagli organi amministrativi o giudiziari. E ciò perchè la funzione normale dei due altri poteri dello Stato, essendo subordinata alla funzione legislativa e da essa limitata, questa subordinazione impedisce che la loro attività si spieghi nel campo (qualunque esso sia) in cui è intervenuto un atto del Parlamento.

Questa particolare forza spettante agli atti del Parlamento non è dunque soltanto una conseguenza della separazione dei poteri, ma dipende altresì dalla posizione eminente, fatta al Parlamento, fra gli altri poteri dello Stato, come emanazione diretta della volontà collettiva del popolo, per cui il Parlamento è il solo organo dello Stato che abbia il pieno esercizio della sovranità.

L'atto del Parlamento (legge in senso formale) è la dichiarazione concorde della volontà, dei tre organi che costituiscono il Parlamento: Camera dei deputati. Senato. Re (1). La legge in senso formale, ha una sua propria formula: essa comincia coll'intestazione in nome del Re, poi segue la menzione della triplice approvazione, in fine viene l'ordine di pubblicazione e di esecuzione. Ecco la formula di una legge:

« VITTORIO EMANUELE III
« PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
« RE D'ITALIA

« Il Senato e la Camera dei Deputati hanno appro-
« vato.

« Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto
« segue : (testo della legge).

---

(1) È noto che il Re partecipa a tutti tre i poteri dello Stato e quindi anche a quello legislativo.

« Ordiniamo che la presente legge, munita del sigil-
« lo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle
« leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a
« chiunque spetti di osservarla e farla osservare come
« legge dello Stato ».

Vi sono atti in fine, che hanno la doppia qualità, sono cioè *leggi in senso sostanziale e formale*. Sono essi tutte le norme giuridiche emanate dal Parlamento. Parleremo dunque:

1) della legge in senso formale e materiale,
2) della legge in senso formale soltanto,
3) della legge in senso materiale soltanto.

§ 1.

Legge in senso formale e materiale.

È questo il caso più semplice, il caso cioè di un atto del Parlamento con cui si pongono norme di diritto. È il caso normale e che perciò non abbisogna di ulteriori spiegazioni.

§ 2.

Legge in senso formale soltanto.

Come si è veduto, si hanno casi in cui il Parlamento esercita funzioni amministrative.

In fatti vi sono taluni atti amministrativi che per la loro particolare importanza debbono essere approvati dal Parlamento. Fra questi l'esempio più notevole è quello del *Bilancio*.

Il Bilancio è il prospetto analitico delle entrate e delle spese dello Stato. Vi sono varie specie di Bilanci. Il *Bilancio Preventivo* si distingue in Bilancio preventivo dell'entrata (che è unico) e Bilancio preventivo della spesa (che è il complesso dei bilanci di pre-

visione dei singoli Ministeri). Vi è il Bilancio *consuntivo* che è il rendiconto delle spese già eseguite. Di tutti i più importanti sono il bilancio di previsione dell'entrata e quello di previsione delle spese dei singoli Ministeri. La loro approvazione da parte del Parlamento, implica per il Bilancio dell'entrata, l'autorizzazione a riscuotere le entrate dello Stato, e per il Bilancio della spesa, l'autorizzazione ad eseguire le spese.

La legge del Bilancio pertanto è da considerare come legge in senso formale soltanto, sebbene da taluni si siano sollevati dubbi in proposito.

Si è detto che in fondo la legge del Bilancio, contiene norme giuridiche, specialmente perchè l'omissione di una entrata o di una spesa, elimina o per lo meno sospende il diritto dello Stato di esigere, o l'obbligo per lui di pagare: perciò modifica rapporti giuridici, il che è conseguenza propria delle norme di diritto.

Ma questo ragionamento non può convincere, soprattutto quando si pensi alla formula di approvazione del Bilancio, che è una formula puramente autorizzativa (*il Governo del Re è autorizzato a riscuotere le entrate e a eseguire le spese ecc.*) e perciò importa la creazione d'un rapporto tutto interiore fra gli organi del potere legislativo e gli organi del potere esecutivo; ma non crea rapporti fra cittadini, nè fra lo Stato ed i cittadini. Inoltre per il Bilancio dell'entrata, l'omissione di un introito non significa che il governo non possa esigerlo, quando esso abbia titolo giuridico per farlo, giacchè è sempre possibile aggiungere un capitolo al Bilancio dell'entrata con decreto del Ministro del tesoro. Quanto ai Bilanci della spesa, la omissione d'una spesa, potrà impedire, durante l'anno finanziario, il pagamento spontaneo nei modi ordinari, ma non elimina il diritto del cittadino ad ottenere la somma dallo

Stato; basta per es. che egli ottenga una sentenza perchè il pagamento divenga obbligatorio.

§ 3.

Leggi in senso materiale soltanto.

Esse si hanno quando una norma giuridica è emanata mediante atto del potere esecutivo.

I casi in cui ciò avviene si possono raggruppare in due grandi categorie:

I). La prima è data dalle c. d. « leggi delegate » che si hanno ogni qualvolta il Governo è autorizzato dal potere legislativo ad emanare norme giuridiche,

II). La seconda è data dai c. d. « Regolamenti ».

§ 4.

Leggi delegate.

Può darsi che il Parlamento con una legge deleghi al Potere amministrativo, la facoltà di fare una legge. In questo caso la legge emanata dal potere esecutivo è legge in senso materiale, ed inoltre ha anche la particolare « forza di legge » delle leggi in senso formale.

La delegazione investendo il potere esecutivo di tutte le facoltà del Parlamento, attribuisce all'atto del potere esecutivo, tutto il valore giuridico d'un atto del Parlamento. Per conseguenza quell'atto non può essere revocato o modificato se non da un atto del Parlamento: inoltre, l'esercizio della facoltà delegata, esaurisce la facoltà stessa, ed il potere esecutivo, una volta esercitate le facoltà delegate, ritorna nella sua sfera normale di attribuzioni e non può più modificare

l'atto da esso stesso emanato quando esercitava i poteri delegati.

Fra le leggi delegate distinguiamo:

A) *Le leggi emanate in virtù di pieni poteri.* Questa delegazione si fa di solito in tempo di guerra. Nella nostra storia costituzionale ne abbiamo due esempi: il primo durante la guerra del 1859, il secondo durante quella del 1866. Delle varie leggi emanate dal Governo nell'esercizio dei pieni poteri, rimangono ancora in vigore la legge Casati su la Istruzione pubblica del 13 nov. 1859 e la legge 7 luglio 1866 sulle corporazioni religiose.

B) *I Decreti-legge*, emanati in virtù di delegazioni speciali. Talvolta il Parlamento autorizza il Governo a regolare per legge una determinata materia, ed in pari tempo dichiara che il R. Decreto non potrà essere modificato od abrogato che per legge. Così l'art. 1 della legge 19 luglio 1880, autorizza il Governo a disciplinare con Decreto le lotterie ed aggiunge che tale Decreto sarà considerato come parte della legge: il Governo usò di questi poteri con Decreto-legge 21 ottobre 1880.

Altra volta il Parlamento autorizza il Governo a regolare con Regio Decreto una data materia, ma dispone che il Decreto medesimo debba essere presentato al Parlamento per essere convertito in legge. Così l'art. 82 della L. sulla pubblica sicurezza 30 giugno 1889, autorizza il Governo ad emanare le norme circa il ricovero degli inabili al lavoro con R. D. da convertirsi in legge. Anche in questo caso vi è delegazione di poteri legislativi perchè il Decreto ha forza di legge anche prima della conversione; e se nella delegazione non vi è un termine per la conversione, il Decreto conserva la forza di legge, per quanto la conversione possa tardare. Così il R. D. 19 nov. '89 sugli inabili

al lavoro, ha tuttora forza di legge sebbene non sia mai stato convertito in legge.

C) *I Codici.* Essi di solito sono approvati per legge in seguito a delegazione del Parlamento. Al Parlamento sono presentati progetti che vengono discussi nelle loro linee generali, ma non approvati nel loro testo, giacchè i vari rami del Parlamento per la loro stessa composizione non sarebbero adatti ad approvare nella forma definitiva, leggi cosí vaste, complesse e richiedenti una così grande perfezione tecnica anche nei dettagli, come i Codici. Quindi il Parlamento, organo politico, dopo approvate le linee direttive, dà facoltà al Governo del Re, di emanare il Codice per decreto reale, introducendovi le modificazioni approvate dalle Camere e coordinandolo colle altre leggi dello Stato. Qui le facoltà delegate sono abbastanza vaste.

Con questo procedimento furono emanati tutti i nostri Codici; cioè: il Codice Civile del 1865 tuttora vigente, il Codice di Procedura Civile pure del '65, il Codice di Commercio del '65 non più vigente essendo negli stessi modi stato emanato un nuovo Codice dell''82 che vige tuttora; il Codice penale del '65 e quello in vigore dell''89; il Codice di Procedura Penale del '65 e quello oggi in vigore del 1913.

Oltre questi tre casi di leggi delegate, in cui non vi è questione sulla possibilità da parte del potere esecutivo di emanare norme giuridiche aventi efficacia di leggi in senso formale, vi sono alcuni casi dubbi e dei quali diremo brevemente:

D) *Testi unici.* Accade spesso che sopra una stessa materia siano emanate successivamente diverse leggi. In tal caso è evidente la utilità di raccogliere e coordinare in un unico testo le varie leggi affinchè ne riesca più facile al pubblico la notizia. Perciò spesso

il Parlamento, nell'approvare una nuova legge sopra un argomento già regolato da altre, vi inserisce una disposizione, con cui si dà facoltà al Governo del Re, di raccogliere e coordinare in un unico testo le diverse disposizioni vigenti sulla materia. In seguito a questa autorizzazione, il Testo unico viene pubblicato per decreto reale.

Quest'opera di raccolta e di coordinamento, non è opera puramente materiale, ma anche di interpretazione in quanto, per inserire una disposizione nel testo unico, si deve decidere se essa sia o no tuttora in vigore. È noto che, quando su una stessa materia sono emanate più leggi, la legge più recente deroga alla più antica la quale sia con questa incompatibile. Pertanto nel procedere alla formazione del Testo unico si deve stabilire quando esiste questa deroga tacita e quali sono le disposizioni delle leggi anteriori, che devono intendersi abrogate. Si tratta di un problema di interpretazione, che può nei vari casi dar luogo a dubbi.

Ora si domanda: quale è il valore giuridico della interpretazione che necessariamente il governo dà quando emana un Testo unico? E questa interpretazione è obbligatoria, ha cioè lo stesso valore della interpretazione fatta per legge (cioè della interpretazione autentica) oppure può essere sindacata? Si potrà per es. dall'autorità giudiziaria ritenere tuttora in vigore una disposizione omessa nel Testo unico? e per contrario si potrà ritenere abrogata una disposizione riprodotta nel Testo unico?

La soluzione della questione dipende dai poteri che si ritengono attribuiti al Governo mediante la autorizzazione del Parlamento ad emanare il Testo Unico. Se si ammette che in questa autorizzazione vi sia una delegazione di potere legislativo, la interpretazione data

dal Governo, sarà una vera interpretazione autentica e quindi obbligatoria. Se invece si ritiene che l'autorizzazione non importi nessuna delegazione legislativa, il Testo unico non avrà che un valore puramente dottrinale; e nelle controversie sorgenti su questo punto spetterà la decisione all'autorità giudiziaria.

Noi crediamo che si tratti di una vera delegazione legislativa, perchè la formula «raccogliere e coordinare» importa non già soltanto una opera materiale di compilazione, ma anche quella di coordinamento (come dice la stessa frase). E coordinamento vuol dire eliminazione delle disposizioni abrogate ed inserzione delle disposizioni vigenti: opera quindi di interpretazione. Ora sarebbe assai strano ammettere che il Parlamento intenda con un atto così solenne come una legge, attribuire al potere esecutivo quella semplice facoltà d'interpretazione con effetti non obbligatori, che spetta ad ogni cittadino.

È chiaro adunque che se un significato si può dare alla concessione di quella facoltà, bisogna intenderla come *facoltà d'interpretare in modo obbligatorio,* cioè di esercitare una vera *funzione legislativa* perchè per l'art. 73 dello Statuto: «L'interpretazione delle leggi, in «modo per tutti obbligatoria, spetta esclusivamente al «potere legislativo».

E) *I Decreti d'urgenza.* — Rimane ad esaminare la questione dei «decreti d'urgenza». È questo un vero caso d'assunzione spontanea da parte del potere esecutivo, di poteri legislativi spettanti al Parlamento.

Il potere esecutivo in fatti, si arroga talvolta, senza averne avuta alcuna autorizzazione, la facoltà di emanare atti, che non solo sono sostanzialmente norme giuridiche, ma che hanno lo stesso valore degli atti del Parlamento, cioè sono tali da modificare o revocare questi atti stessi.

Di questi decreti d'urgenza si è fatto da noi molto uso:

1°) in materia di tributi. Sebbene la imposizione di tributi sia materia indubbiamente riservata al Parlamento (art. 30 dello Statuto), accade talvolta che sia necessario, per impedire speculazioni a danno dello Stato, nel periodo intermedio fra la presentazione e l'approvazione della legge, che certi provvedimenti fiscali, sieno presi con fulminea rapidità.

Per es.: si vuole aumentare la tassa di fabbricazione sugli alcool, o il dazio doganale sui medesimi: se si attendesse l'approvazione della legge, si darebbe agli speculatori il modo di realizzare ingenti guadagni ai danni dello Stato, approfittando del tempo necessario all'approvazione della legge, per raccogliere in depositi ingenti quantità di merci, su cui non sarebbe pagata che la vecchia imposta. Si emette perciò un decreto reale, la cui emanazione è circondata dal massimo segreto, che applica senz'altro l'aumento d'imposta.

Appunto perchè questi decreti sono destinati a chiudere la porta alle speculazioni, si dicono *decreti catenaccio*.

2°) Per ragioni di vera o pretesa *sicurezza*. L'esempio più clamoroso è costituito dal R. D. 22 giugno 1899 emanato su proposta del Ministro Pelloux per restringere la libertà di riunione. Questo Decreto d'urgenza fu emanato per vincere l'ostruzionismo della minoranza della Camera, che impediva l'approvazione d'un analogo disegno di legge presentato al Parlamento.

3°) Per stabilire *lo stato d'assedio* per torbidi interni (p. es. nel 1894 e nel 1898) o per altri gravi perturbamenti d'ordine sociale (es. in occasione del terremoto Calabro-siculo del 1908). Con questi R. D. vengono sospese le garanzie costituzionali. Tutti i poteri

civili e militari sono concentrati nelle Autorità militari, a cui è data facoltà di emanare bandi aventi forza di legge e di istituire tribunali militari per giudicare dei reati imputati ai cittadini.

Che si deve dire della legaiità di questi e di altri decreti d'urgenza che vengono spesso emanati, come ad es. da ultimo, nel corso della guerra italo-turca e durante la grande conflagrazione europea?

Se noi leggiamo l'art. 6 dello Statuto, la prima impressione è che tutti questi decreti siano illegittimi. Quest'articolo infatti contiene un espresso divieto al potere esecutivo di emanare Decreti-legge senza autorizzazione del Parlamento. Dice l'art. 6: « Il Re... fa « i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione « delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne ».

Tuttavia questa soluzione è troppo semplice per troncare la questione; e la pratica costituzionale nostra si può dire favorevole ai Decreti d'urgenza, a patto però che essi contengano la clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, e siano effettivamente presentati al Parlamento e da questo ratificati.

Nell'intervallo di tempo tra l'emanazione del decreto e la sua conversione in legge, l'autorità giudiziaria gli concede osservanza e ne riconosce gli effetti derogatori di fronte alla legislazione esistente.

Dal punto di vista giuridico, l'unico modo di giustificare i Decreti d'urgenza, è quello di fondarli sullo stato di necessità in cui viene a trovarsi il potere esecutivo, di fronte ad una situazione, che impone una deroga alle norme legislative vigenti e che non ammette indugi. In tutto il campo del diritto, lo « stato di necessità » è una causa che dispensa dall'osservanza

della legge vigente. Così p. es. in materia penale, non è punito il reato commesso in istato di necessità (v. codice penale art. 49 n. 2 e 3). Quindi si comprende come anche il potere esecutivo, sia dispensato dall'osservanza della legge, quando ciò sia richiesto da una necessità assoluta. In questo caso la materia, prima regolata da una legge, entra a far parte della sfera lasciata libera al potere esecutivo. Questi allora acquista immediatamente il diritto di emanare norme obbligatorie per i cittadini.

Questa facoltà dura, finchè dura lo stato di necessità. Essa perciò s'intende sempre limitata dall'obbligo di convocare al più presto possibile le Camere, e di ottenere da esse l'approvazione per legge delle norme emanate per Decreto Reale.

La clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, ha dunque la funzione di accertare lo stato di necessità e di stabilire anche i limiti della forza obbligatoria del Decreto.

Si comprende che l'accertamento della necessità è fatto dal potere esecutivo, sotto la sua responsabilità politica, ed ha una sanzione puramente politica. Vale a dire, se il Parlamento rifiuta di convertire in legge il decreto, ne conseguirà la necessità politica per il Ministero che lo propose, di rassegnare le sue dimissioni, ma non per questo vengono meno gli effetti giuridici del decreto, durante il periodo di tempo in cui fu in vigore.

§ 5.
I Regolamenti.

I Regolamenti sono norme giuridiche emanate dalla pubblica amministrazione mediante atti che hanno la forma e l'efficacia di semplici atti amministrativi. Essi si distinguono non solo dalle leggi sostanziali emanate

con atto del Parlamento ma anche da quelle emanate da organi amministrativi in virtù di una delegazione del Parlamento (cioè dalle leggi delegate), perchè hanno unicamente l'efficacia di atti amministrativi e non possono in alcun caso modificare od abrogare un atto del Parlamento.

La facoltà del potere esecutivo di emanare Regolamenti, è una conseguenza indeclinabile di quello stesso principio della separazione dei poteri, a cui essa reca una apparente eccezione.

In fatti, se il potere esecutivo dev'essere separato dal potere legislativo, occorre che abbia una sfera d'azione indipendente; che non sia, in altri termini, completamente assoggettato nella sua azione alla volontà del potere legislativo. Se il Parlamento potesse nella sua azione legislativa stabilire norme minute su tutta l'azione amministrativa, esso finirebbe per assorbire in sè anche la funzione amministrativa: ogni distinzione fra legislazione ed amministrazione sparirebbe.

Ma l'esigenza d'una sfera di attività libera per l'Amministrazione, deriva altresì dalla stessa natura della attività amministrativa, che è un'attività concreta, ed essenzialmente contingente, tale cioè da non poter essere regolata con norme precise ed assolutamente stabili, come sono di necessità le norme emanate con atti del Parlamento.

In fine è da osservare che l'attività amministrativa rivolgendosi a svariatissimi scopi (economici, tecnici, igienici, militari, finanziari ecc.) deve essere guidata da criteri desunti delle varie scienze tecniche (economia, medicina, ingegneria ecc.), che il Parlamento, organo eminentemente politico, è poco adatto a stabilire.

In conclusione, gli organi amministrativi devono avere una sfera di attività, entro la quale possano

muoversi liberamente, per il raggiungimento degli svariatissimi fini dello Stato.

In questa sfera essi hanno un complesso di facoltà di cui la estensione e l'uso, sono rimesse al loro apprezzamento. Tale potere chiamasi potere discrezionale. Orbene appunto all'esistenza di questo campo libero e di questo potere discrezionale, è dovuta la facoltà di emanare regolamenti.

In fatti se l'amministrazione ha facoltà di agire liberamente in un determinato campo, nulla vieta che essa possa stabilire anticipatamente i criterî generali ai quali informerà la sua azione. Da questa autolimitazione dei poteri amministrativi, la condizione giuridica dei cittadini non può essere che avvantaggiata, perchè diventa in tal modo regolata una attività della Amministrazione, che per lo innanzi era invece libera.

In tal modo ad ogni limite che l'Amministrazione pone alla sua attività, quando il limite è posto nell'interesse del privato, corrisponde un diritto subbiettivo del cittadino, e quando il limite sia posto nell'interesse dello Stato, corrisponde un diritto dello Stato in confronto dei suoi organi, e di riflesso un interesse legittimo dei cittadini.

In quanto da questa autolimitazione stabilita mediante il regolamento derivano rapporti giuridici fra i cittadini e lo Stato o fra lo Stato ed i suoi organi, i regolamenti sono fonte di diritto, ossia contengono norme giuridiche.

In conclusione il fondamento della potestà regolamentare sta appunto nei poteri discrezionali spettanti alla Amministrazione. Ciò non significa che l'Amministrazione non possa emanare regolamenti se non per disciplinare i suoi poteri discrezionali.

Vi sono altri casi in cui può l'Amministrazione

emanare norme giuridiche, ma in questi l'esercizio della facoltà regolamentare non avviene più in virtù di un potere proprio dell'Amministrazione, ma solo in virtù di una *delegazione* dell'organo legislativo.

Tale delegazione ha un doppio carattere.

Vi è anzitutto una delegazione *generale* contenuta nell'art. 6 dello Statuto e che riguarda tutte le norme occorrenti per dare esecuzione alle leggi. Questa delegazione generale ha per fondamento una esigenza politica molto evidente e che deriva dalla inettitudine del Parlamento, per la stessa composizione sua e pel suo funzionamento ad emanare norme di dettaglio. Il Parlamento è un corpo essenzialmente politico che rispecchia le grandi correnti di idee dominanti nel paese, e non un corpo tecnico. Esso dunque stabilisce le norme direttive, le regole fondamentali degli istituti giuridici, ma con ciò il compito del legislatore non è completamente assolto. Occorrono spesso norme particolareggiate perchè una legge possa avere esecuzione. Or bene, per emanare queste norme particolareggiate è adattatissimo il potere esecutivo, per cui esistono tutte le condizioni favorevoli che mancano al Parlamento.

Per questa ragione lo Statuto del Regno, mentre affidava al Parlamento l'esercizio normale del potere legislativo, riservò all'Amministrazione quella parte di esso che riguarda il completamento delle norme emanate dal potere legislativo e perciò l'emanazione di quelle norme di dettaglio, che occorrono per dare esecuzione alle leggi del Parlamento. E poichè lo Statuto fu emanato dal Re nella sua piena autorità di sovrano assoluto e quindi nell'esercizio della funzione legislativa, bene a ragione si può parlare di una delegazione generica contenuta nell'art. 6, per cui il

potere esecutivo è autorizzato una volta per sempre ad emanare le norme occorrenti per la esecuzione delle leggi del Parlamento.

In secondo luogo è possibile ed accade non di rado che il potere amministrativo sia autorizzato dal Parlamento ad emanare norme in un campo non regolato dalla legge. Questa autorizzazione è fatta naturalmente mediante un'apposita disposizione di legge e costituisce un caso di *delegazione speciale*.

Stabilito così il fondamento della facoltà regolamentare, che consiste sempre o nei poteri discrezionali spettanti all'amministrazione o in una delegazione legislativa, si possono con facilità stabilire anche i limiti della facoltà regolamentare.

I limiti della facoltà regolamentare.

A questo proposito sono state enunciate due teorie estreme egualmente errate. Per l'una, la facoltà regolamentare spetterebbe di regola al Governo in tutte le materie non regolate da una legge. Così p. es., inventato il telegrafo senza fili o la navigazione aerea, il Governo potrebbe liberamente con un regolamento disciplinare questa materia.

Secondo l'altra teoria opposta, occorrerebbe in tutti i casi una autorizzazione legislativa sia generale (come nel caso dell'art. 6 dello Statuto) sia speciale.

La prima teoria non regge perchè non tiene conto del principio della divisione dei poteri, per cui, di regola, il potere legislativo spetta al Parlamento.

La seconda teoria è anche eccessiva perchè non tiene conto del fatto che appunto in virtù del principio della divisione dei poteri, l'Amministrazione ha delle facoltà che essa può benissimo limitare con norme vincolanti la sua azione.

Quindi noi riteniamo che la facoltà regolamentare esista non solo quando vi sia una autorizzazione generale o specifica, ma anche quando si tratti di limitare le facoltà discrezionali date agli organi dell'Amministrazione. All'infuori di questi due casi (limitazione di poteri discrezionali, autorizzazione legislativa) non esiste facoltà regolamentare.

Quindi un regolamento non può in nessun caso:

1) violare una legge stabilita dal Parlamento, o violare quelle norme generalissime che si desumano per via d'interpretazione dal complesso delle leggi del Parlamento. Cosi, per es. il principio della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (Statuto art. 24); il principio della inviolabilità della sfera di libertà riconosciuta al cittadino dalle leggi (Sta. art. 26, 27); il principio della irretroattività delle norme giuridiche (art. 2 dispos. prelim. al Cod. Civ.);

2) stabilire norme nuove in materia non regolata da una legge, a meno che non vi sia una autorizzazione legislativa; e per conseguenza diminuire i diritti dei cittadini concessi dallo Statuto e dalle leggi del Parlamento, e quindi stabilire pene, imporre tributi od aumentarli;

3) infine i Regolamenti delle autorità superiori costituiscono un limite alla potestà regolamentare delle autorità inferiori. Queste quindi non possono emanare Regolamenti che contraddicano a Regolamenti emanati dalle autorità superiori o che riguardino materie riservate alle autorità superiori.

Abbiamo detto che i Regolamenti sono s o s t a n z i a l m e n t e fonti di diritto, in quanto contengono norme giuridiche, e f o r m a l m e n t e sono atti amministrativi.

Come « fonti di diritto » possono contenere così norme di diritto pubblico come norme di diritto privato.

Di regola contengono norme di diritto pubblico cioè norme che creano rapporti giuridici fra lo Stato ed i suoi organi o fra lo Stato ed i privati.

Qualche volta contengono norme di diritto privato, e ciò avviene soltanto per i Regolamenti fondati sopra una delegazione generale o speciale.

Tutti i regolamenti contengono norme di diritto, anche quelli destinati a completare le leggi del Parlamento ed a renderne possibile la esecuzione. Questi infatti non si limitano a ripetere ed amplificare le norme contenute nelle leggi, ma danno tutte le norme nuove necessarie a completarle.

Dai Regolamenti veri e propri si devono distinguere quegli atti dell'Amministrazione, con cui si danno istruzioni ai funzionari dipendenti, e che non sono veri Regolamenti perchè non contengono norme giuridiche.

In Italia si chiamano di solito *circolari o normali.* Esse non possono nè modificare nè contraddire a un Regolamento. Questo contenendo norme giuridiche crea diritti, che non possono essere modificati se non con un altro Regolamento.

In Germania invece anche queste istruzioni si chiamano Regolamenti, e si distinguono perciò i Regolamenti *giuridici*, che sarebbero i nostri Regolamenti, dai Regolamenti *amministrativi*, che sarebbero le nostre Circolari o Istruzioni.

Dal punto di vista formale, i Regolamenti sono atti amministrativi, quindi rappresentano un'attività che è sempre subordinata all'attività del Parlamento. E per ciò i Regolamenti, come atti amministrativi, non possono contraddire agli atti del Parlamento; e non solo a quelli che contengono leggi, ma anche a quelli che contengono atti amministrativi.

I Regolamenti inoltre seguono, quanto alla forma,

tutte le norme degli atti amministrativi, quindi i Regolamenti ad es. emanati dal Re, assumono la forma di Decreti Reali, e devono risponder a tutti i requisiti di forma dei decreti reali: così devono essere emanati previo parere dei corpi consultivi competenti, registrati alla Corte dei conti ecc. I Regolamenti emanati dagli enti autarchici come per es. i Comuni, devono seguire tutte le forme degli atti amministrativi di questi: così devono ottenere l'approvazione della maggioranza, l'approvazione dell'autorità tutoria ecc.

Varie specie di Regolamenti.

La classificazione dei regolamenti si può fare seguendo due criteri: 1) secondo gli organi da cui emanano 2) secondo il fondamento legale della loro emanazione.

A) Secondo le autorità da cui emanano, si distinguono:

1) i Regolamenti emanati dagli organi diretti dello Stato, che sono principalmente il Re ed in via subordinata i Ministri ed i Prefetti. Di regola la facoltà regolamentare spetta al Re come capo dell'Amministrazione e quindi come organo, in cui si accentrano tutti i poteri anche discrezionali di essa. Spetta al Re, per disposizione espressa dalla legge, nel caso della delegazione generica dell'art. 6 dello Statuto, che appunto deferisce al Re la facoltà di fare Regolamenti per la esecuzione delle leggi; ed anche di solito, nel caso di autorizzazione specifica, perchè le leggi che autorizzano ad emanare Regolamenti, di solito conferiscono questa facoltà appunto al Re od al suo Governo.

I Ministri ed i Prefetti non possono pertanto ema-

nare Regolamenti se non vi è una disposizione espressa di legge.

2) i Regolamenti emanati dagli organi indiretti dello Stato, ossia dagli enti autarchici: Provincie, Comuni, Consorzi ecc. Anche le persone giuridiche minori possono emanare Regolamenti, sia per delegazione, sia per disciplinare i loro poteri discrezionali.

Particolarmente importante è la facoltà regolamentare dei Comumi.

I Comuni possono emanare regolamenti di edilizia e di polizia urbana e rurale, d'igiene, sulle imposte e tasse comunali, sulle aziende municipalizzate; sugli impiegati ecc.

B) Ma la classificazione più importante dei Regolamenti, riguarda il fondamento giuridico della loro emanazione, ossia la fonte legale delle facoltà di cui rappresentano l'esercizio.

Sotto questo punto di vista distinguiamo tre categorie di Regolamenti, corrispondenti alle tre fonti da cui può derivare la facoltà regolamentare:

1. *Regolamenti indipendenti.*

Sono quelli emanati per disciplinare ed autolimitare il potere discrezionale della Amministrazione.

Si chiamano indipendenti appunto perchè non dipendono da una autorizzazione legislativa, ma dalle facoltà che spettano all'Amministrazione. S'intende che queste facoltà le spettano in base alle leggi; perchè sono le leggi che assegnano alle Amministrazioni una sfera libera di attività: in un certo senso potrebbe così dirsi che la facoltà di emanare Regolamenti nell'esercizio dei poteri discrezionali, dipende dalle leggi, ma questa derivazione o dipendenza è puramente indiretta: la legge non dà che i poteri discrezionali;

sta poi all'Amministrazione, se crede, limitarli o no; quando la legge li conferisce, li considera come illimitati.

Il campo d'applicazione dei Regolamenti indipendenti era una volta molto esteso, quando comprendeva tutti i c. d. Regolamenti di organizzazione. Sono Regolamenti di organizzazione quelli, coi quali l'Amministrazione provvede ad organizzare i propri uffici. Si tratta di materia deferita al potere discrezionale dell'Amministrazione dallo art. 6 dello Statuto per cui il Re nomina tutte le cariche dello Stato. Ma dopo la legge del 1904 sui Ministeri, per la quale gli organici dei Ministeri non si possono stabilire nè modificare che per legge; e dopo la legge del 25 giugno 1908 su lo stato degli impiegati civili ripubblicato in testo unico con R. D. 22 novembre 1908, questi Regolamenti di organizzazione hanno un campo molto limitato.

Oggi i Regolamenti indipendenti che può emanare l'Amministrazione dello Stato, riguardano principalmente la materia del conferimento dei benefici ecclesiastici e la materia degli ordini cavallereschi e nobiliari. Vi si può aggiungere anche tutta l'amministrazione delle colonie per la quale pure spettano al Governo poteri discrezionali.

Maggiore importanza hanno i Regolamenti indipendenti degli enti autarchici.

2. *Regolamenti d'esecuzione.*

Sono regolamenti d'esecuzione quelli che servono ad integrare e completare le norme giuridiche contenute negli atti del Parlamento.

Abbiamo notato che le leggi emanate dal Parlamento per la stessa natura di questo organo dello Stato, non contengono che norme generali. Pertanto tutte le

disposizioni particolari, che sono necessarie per l'attuazione delle norme generali, sono emanate dal potere esecutivo in forma di Regolamenti.

Dato il principio della divisione dei poteri, per cui la funzione legislativa è riservata al Parlamento, tale facoltà di emanare norme integratrici, non potrebbe spettare al potere esecutivo; ma lo Statuto, all'atto stesso in cui attribuiva al Parlamento la funzione legislativa, faceva una eccezione al principio, stabilendo all'art. 6 che la facoltà di emanare norme per l'esecuzione delle leggi del Parlamento, spetta al potere esecutivo.

Si tratta adunque di una vera e propria eccezione del principio della divisione dei poteri, stabilita nella stessa carta costituzionale. L'eccezione riguarda solamente il caso, in cui sopra una determinata materia esista già una legge del Parlamento; solo allora il potere esecutivo potrà emanare le norme complementari necessarie per l'esecuzione della legge. Da ciò la conseguenza che questa facoltà spetta al Governo indipendentemente da ogni autorizzazione specifica del Parlamento. Anche quando cioè la legge non stabilisca la facoltà di emanare un Regolamento di esecuzione, questa facoltà spetta al Governo in dipendenza dell'art. 6 dello Stat. Tuttavia è frequente il caso di leggi, che prevedono la emanazione del Regolamento di esecuzione da parte del Governo. In questo caso il Governo non è solo autorizzato, ma ha l'obbligo di emanare il Regolamento esecutivo.

3. *Regolamenti emanati in forza d'una delegazione specifica.*

Tanto i Regolamenti indipendenti quanto i Regolamenti esecutivi, sono emanati dal Governo in forza di poteri propri, che ad esso spettano in base alla orga-

nizzazione delle varie funzioni dello Stato. Vi sono invece alcuni casi, in cui il Governo può emanare norme giuridiche in forma di Regolamento, in virtù d'una specifica delegazione del Parlamento.

Può avvenire che il Parlamento autorizzi il Governo a disciplinare con Regolamento materie che altrimenti non potrebbero formare oggetto di norme regolamentari.

Quindi è possibile che il Governo abbia facoltà di emanare Regolamenti, anche all'infuori del campo dei suoi poteri discrezionali o d'una legge già emanata dal Parlamento; ma occorre perciò una legge speciale autorizzatrice.

Si badi di non confondere i Regolamenti emanati in virtù d'una delegazione speciale, che si sogliono chiamare anche *Regolamenti delegati*, con le *Leggi delegate*. La differenza fra i due casi sta principalmente in questo, che la delegazione a fare una legge implica in tutto e per tutto la sostituzione del Governo al Parlamento: è una piena delegazione di poteri legislativi; mentre l'autorizzazione a fare un Regolamento, importa la facoltà di emanare norme giuridiche sopra una determinata materia, ma norme giuridiche emanate dal Governo come tale e quindi in forma di atti amministrativi. Praticamente la differenza si addimostra nella *diversa forza giuridica* che hanno le leggi delegate e i regolamenti delegati. Le leggi delegate hanno la stessa forza d'un atto del Parlamento; infatti colla delegazione legislativa, il Parlamento sostituisce il Governo a sè, in modo che tutto ciò che il Governo fa ha lo stesso valore giuridico come se fosse fatto dal Parlamento. Invece i regolamenti delegati non hanno l'efficacia d'un atto del Parlamento: sono e restano atti del potere esecutivo, sebbene contengano norme giuridiche.

Da questa differenza fondamentale derivano altre conseguenze:

A) La facoltà conferita dal Parlamento al Governo di fare una legge, si esaurisce con l'uso di essa da parte del Governo; perciò emanata la legge delegata, il Governo non può più nè revocarla nè modificarla: essa ha acquistato lo stesso valore di un atto del Parlamento. Invece la delegazione a fare un Regolamento ha carattere permanente, dimodochè quando il potere esecutivo ha emanato il regolamento delegato, può sempre modificarlo o revocarlo.

B) Le leggi delegate, avendo tutto il valore di atti del Parlamento, possono modificare una legge precedente emanata con atto del Parlamento, e non possono essere modificate se non con una legge successiva emanata con atto del Parlamento. Invece, i regolamenti delegati avendo il valore di semplici atti amministrativi, non possono modificare una legge del Parlamento, e come abbiamo visto, possono essere modificati da un semplice atto del potere esecutivo.

Il caso più frequente di Regolamenti delegati è quello dei Regolamenti, che contengono sanzioni penali.

Lo stabilire pene e creare reati è di per sè materia riservata al Parlamento; ma non di rado il Parlamento autorizza il Governo a creare reati con le relative sanzioni penali; in questo caso la norma penale è emanata in forma di regolamento dal Governo. Così per es. la legge sanitaria (testo unico del 1° agosto 1907) all'art. 218 dà facoltà al Governo di stabilire pene pecuniarie da 5 a 500 lire; la legge comunale e prov. art. (testo unico del 4 febbraio 1915) 226 dà facoltà ai Comuni di stabilire la pena dell'arresto fino a 10 giorni e l'ammenda non superiore a L. 50 nei Regolamenti Comunali.

Sezione *B*. - **La consuetudine.**

La consuetudine è la norma giuridica formatasi direttamente nel seno della collettività sociale e manifestata esteriormente col fatto della sua effettiva osservanza da parte dei consociati.

Da ciò deriva che la norma consuetudinaria è una norma giuridica non proveniente dallo Stato.

La consuetudine è pertanto la fonte di diritto propria delle società non perfettamente organizzate. Nelle epoche in cui lo Stato è in via di formazione anche il diritto si manifesta in forme embrionali, e la norma giuridica assume appunto la forma consuetudinaria. Così ancora oggi nella società internazionale, che è una società non organizzata, l'unica fonte di diritto vera e propria rimane la consuetudine. E lo stesso accadeva in tutte le società primitive. Invece nell'attuale fase di sviluppo del diritto e dello Stato, alla consuetudine non si può riconoscere che una limitatissima importanza come fonte di diritto. Lo Stato moderno ormai consolidato, ha rivendicata a sè la funzione di organo del diritto, e come ha assunte nelle sue mani la funzione della realizzazione del diritto, così a maggior ragione ha assunto la funzione di creare il diritto. Nello Stato moderno pertanto un diritto non statuale è, di regola, inammissibile, quindi non solo nel campo del diritto privato, ma anche in quello del diritto amministrativo, alla consuetudine non si può riconoscere efficacia di fonte del diritto.

E in verità nella congerie svariata di leggi amministrative e di regolamenti, che escono a getto continuo dal Parlamento e dal Governo, noi non sapremmo

come vi possa essere posto per la consuetudine. E davvero non ci riuscirebbe di potere citare nessun caso di norme consuetudinarie in materia amministrativa,

Nel diritto interno la consuetudine ha un certo campo d'applicazione solo in quelle materie che per la loro natura sono sottratte all'azione degli organi legislativi dello Stato, perchè riguardano la formazione stessa dello Stato e i rapporti inerenti agli organi che ne costituiscono il supremo potere costituzionale, cioè il Parlamento.

Questi rapporti non sono suscettibili di essere regolati con una legge, perchè manca un organo superiore che possa imporre la sua volontà allo Stato od al Parlamento. Rimane quindi libero il campo alla consuetudine; così per es. tutto ciò che riguarda i rapporti fra i tre rami del Parlamento (Camera-Senato-Re) è regolato dalla consuetudine; è consuetudinaria la regola che il Governo debba godere la fiducia del Parlamento; che i disegni di legge, i quali importano un onere finanziario debbano essere prima presentati alla Camera dei deputati (è una consuetudine introdottasi ampliando la disposizione dell'art. 10 dello Statuto).

Come si vede adunque, la consuetudine ha applicazione specialmente nel campo del diritto costituzionale.

È da avvertire che tutto quanto si è detto finora concerne la consuetudine come fonte indipendente di diritto, e non già la consuetudine in quanto sia richiamata dalla legge. In fatti si dà non di rado il caso che una disposizione di legge si riferisca alla consuetudine o agli usi. In questo caso la consuetudine ha efficacia in quanto la legge vi si riferisce. In sostanza abbiamo qui un caso di norme giuridiche a contenuto indeterminato, ma determinabile. Si suole dire in que-

sto caso che la consuetudine vale come fonte sussidiaria. Certo è che essa non ha una efficacia propria ma una efficacia derivata dalla legge, e che per giudicare delle condizioni e dei limiti di questa efficacia si deve riferirsi esclusivamente alla legge.

Capo III.

I rapporti di diritto amministrativo. Natura e specie.

Si chiama rapporto giuridico ogni rapporto sociale in quanto è regolato dal diritto.

Rapporti di diritto amministrativo sono tutti i rapporti concernenti l'Amministrazione dello Stato in quanto sono regolati dal diritto.

Tuttavia si deve avvertire che noi consideriamo come rapporti di diritto amministrativo solo quelli inerenti all'Amministrazione dello Stato come tale, cioè in quanto agisce come uno dei poteri dello Stato. In fatti vi sono casi in cui lo Stato rinuncia alle prerogative inerenti alla sua sovranità e stringe relazioni coi cittadini, ponendosi volontariamente con essi su di un piede di eguaglianza. In questi casi, in cui l'amministrazione agisce come agirebbe un semplice privato, si hanno rapporti regolati dal diritto privato. Noi sappiamo infatti che il diritto privato regola i rapporti fra i cittadini; ora quando lo Stato si pone volontariamente nella posizione d'un semplice cittadino, è naturale che i rapporti a cui esso dà vita, siano regolati dal diritto privato e siano per ciò « rapporti di diritto privato » e non di diritto amministrativo.

Così può l'amministrazione acquistare beni, ven-

derli, contrattare insomma, come farebbe un qualunque privato sotto il regime della eguaglianza. In questo caso i rapporti che ne derivano sono rapporti di diritto privato.

Di tali rapporti non ci occupiamo, formando tema del nostro studio, soltanto i rapporti di diritto amministrativo.

Natura e specie dei rapporti di diritto amministrativo.

Ogni rapporto giuridico consta di un *diritto* e di un corrispondente *dovere giuridico.*

Come la norma giuridica da cui il rapporto deriva è essenzialmente bilaterale, così è essenzialmente bilaterale anche il rapporto giuridico.

Di fatti la norma quando impone un dovere ad un soggetto, riconosce di necessità un diritto corrispondente ad un altro soggetto, e viceversa, se attribuisce ad un soggetto un diritto, lo fa perchè impone ad un altro soggetto un dovere.

Diritto e dovere sono adunque i termini correlativi ed inscindibili d'ogni rapporto giuridico, anzi, per essere più precisi, non sono che i due aspetti del rapporto giuridico.

Di questi due termini il più importante praticamente è il diritto, poichè l'obbligo corrispondente si considera, di solito, come una conseguenza dell'attribuzione del diritto all'altro soggetto. Il diritto si considera il *prius* e perciò in esso appare sostanziato tutto il rapporto giuridico.

Per questa ragione il rapporto giuridico viene determinato dal diritto in esso contenuto; si designa, in altri termini, il rapporto, designando il diritto.

Sezione 1ª. - **I diritti subbiettivi pubblici. Loro classificazione.**

La nozione del diritto in senso soggettivo, deriva direttamente dalla nozione, che abbiamo data fin da principio della norma giuridica. Abbiamo veduto come la norma giuridica sia un comando imposto alle collettività, come agli individui, per il raggiungimento di certi scopi.

Questo comando, abbiamo pure veduto, ingenera da una parte un obbligo, cioè una necessità di volere, e dall'altra parte un diritto, cioè una facoltà di volere. E poichè la norma è garanzia di scopi o tutela d'interessi, così anche l'obbligo è una necessità di volere imposta per la tutela d'un certo interesse, e il diritto soggettivo è una facoltà di volere concessa per la tutela d'un certo interesse. Quindi due sono gli elementi del diritto soggettivo: una facoltà di volere riconosciuta dalla legge ed un interesse per la cui realizzazione la facoltà di volere è data.

Può pertanto il *diritto soggettivo* definirsi: « una facoltà di volere riconosciuta dal diritto per la realizzazione d'un determinato interesse, » o (il che è perfettamente la stessa cosa) « un interesse tutelato dal diritto mediante il riconoscimento della volontà che lo prosegue ».

Dato così il concetto del diritto soggettivo, possiamo vedere quali sono i diritti che s'incontrano nel campo dei rapporti amministrativi.

Nel campo del diritto amministrativo, tutti i diritti si sogliono raggruppare in quattro grandi categorie:

I. Alla prima categoria appartengono i *diritti di supremazia* i quali sono i diritti che spettano allo Stato nella « sua qualità di sovrano ».

Noi sappiamo che lo Stato moderno ha volontariamente limitata e regolata la sua attività mediante norme giuridiche; ecco perchè la sovranità, che originariamente era un potere di puro fatto, è diventato oggi un potere giuridico e dà luogo ad una quantità di diritti, in cui lo Stato apparisce fornito d'un potere sul cittadino, e il cittadino apparisce tenuto al dovere di obbedienza. In questa categoria di rapporti, al diritto di supremazia dello Stato, corrisponde adunque un dovere di obbedienza del cittadino.

Gli esempi di diritti di supremazia che si possono citare, sono molteplici: il diritto di stabilire imposte; quello di costringere il cittadino al servizio militare; la facoltà di limitare la libertà personale dei cittadini in tutte le sue manifestazioni; i diritti che lo Stato ha sui beni pubblici, il diritto di assoggettare a pena di cittadino colpevole d'un reato; la facoltà di espropriare la proprietà privata per causa di pubblica utilità, e via dicendo.

II. *I Diritti di libertà.* Questi diritti formano il contrapposto dei diritti di supremazia. Anzi la loro esistenza è la condizione, che rende giuridici i poteri sovrani dell'Amministrazione e li trasforma in diritti di supremazia. In fatti il potere sovrano dello Stato, diventa un potere giuridico solo in quanto è limitato, cioè in quanto è riconosciuta ai cittadini una sfera di azione, di attività libera.

I diritti di libertà sono pertanto appunto i poteri giuridici, che spettano ai cittadini nel campo a loro riservato dal diritto. E in generale la facoltà di respingere le indebite ingerenze dell'Amministrazione nel campo ad essi lasciato libero dal diritto, costituisce il generale diritto di libertà. Il quale poichè consta d'una serie di facoltà specializzate, ci apparisce come composto di altrettanti diritti.

Fra i diritti di libertà ricorderemo: il diritto all'integrità fisica della propria persona, il diritto di riunione e di associazione, il diritto di professare quel culto o religione che a ciascuno piaccia, il diritto alla inviolabilità del domicilio, quello di muoversi liberamente e di trasferirsi da un luogo ad un altro ecc.

In fondo non si tratta tanto di veri e propri diritti, quanto di facoltà contenute nel generale diritto di libertà.

III. *I Diritti civici* sono quei diritti, che spettano ai cittadini in confronto dello Stato, in virtù dei quali il cittadino può pretendere una prestazione da parte dello Stato.

Lo Stato moderno, che ha assunto una quantità di funzioni, si obbliga verso il cittadino a prestargli un complesso di utilità; a quest'obbligo corrispondono veri e propri diritti del cittadino.

Così p. es. è un diritto civico il diritto che spetta al cittadino di ottenere l'istruzione dallo Stato; così il diritto dei poveri all'assistenza; la facoltà del cittadino di rivolgersi allo Stato per ottenere giustizia (questo diritto anzi ha un nome specifico e si chiama *azione giudiziaria*); così il diritto del cittadino alla protezione dello Stato all'estero; così i diritti all'uso delle cose pubbliche (demaniali) come le strade, le acque ecc.

IV. *I Diritti politici.* Ma i cittadini non hanno solo diritto a che lo Stato si renda attivo al loro vantaggio, essi hanno anche diritto a partecipare alla organizzazione dello Stato. Lo Stato è una persona giuridica cioè un ente collettivo giuridicamente organizzato e come tale non ha una esistenza corporea; esso dunque ha necessità di persone fisiche che diventino suoi organi ed agiscano per lui. Ora nello Stato mo-

derno, la partecipazione del cittadino alla organizzazione dello Stato è riconosciuta come un interesse degli stessi cittadini, vi è adunque un vero diritto del cittadino a partecipare alla vita dello Stato.

Tutti i diritti riconosciuti ai cittadini di partecipare a determinate funzioni dello Stato si chiamano « diritti politici ». Così è un diritto politico il diritto ad essere elettore politico ed amministrativo; è un diritto politico quello di essere eletto deputato o consigliere comunale; il diritto di essere giurato; il diritto del senatore o del deputato al posto che occupa una volta nominato od eletto.

Sezione 2ª. - **Gli interessi legittimi e gli interessi semplici.**

Accanto ai diritti subbiettivi veri e propri, nel campo del diritto amministrativo, hanno importanza giuridica anche gli interessi.

Abbiamo veduto come i diritti subbiettivi siano anch'essi sostanzialmente degli interessi tutelati dal diritto, mediante il riconoscimento della volontà che li prosegue, e la tutela che il diritto accorda loro è tale da assicurare, ossia da garantire in modo assoluto la loro realizzazione. Ciò dipende dalla funzione specifica del diritto, che è, abbiamo veduto, la garanzia.

Il diritto è garanzia di scopi o, il che equivale perfettamente, tutela di interessi. Interesse e scopo sono infatti concetti equivalenti; ambedue sono derivazioni del concetto di bene. Tuttociò che serve a soddisfare un bisogno umano è un bene. In quanto è conosciuto dall'intelligenza è un interesse; in quanto è perseguito dalla volontà è uno scopo.

Ora adunque se il diritto, in senso obbiettivo, è

garanzia di scopi o tutela di interessi, evidentemente anche il diritto in senso soggettivo (o diritto subbiettivo) non è che uno scopo garantito od un interesse tutelato. Ma, per l'altro carattere del diritto di essere una norma assolutamente obbligatoria, questa garanzia e questa tutela sono assolute; lo scopo garantito, è garantito in modo da essere comunque raggiunto, l'interesse tutelato, è tutelato in modo da esserne assicurata assolutamente la realizzazione.

Quindi se lo scopo garantito o l'interesse tutelato urtano contro altri scopi od interessi, il diritto sacrifica questi a quello. Tutto ciò significa che la garanzia concessa dal diritto e la tutela assicurata agli interessi, sono indipendenti. Nel diritto subbiettivo, l'interesse è tutelato in modo indipendente, è tutelato cioè per sè ed anche in contrasto ed in conflitto con altri interessi.

Ma oltre agli interessi tutelati in modo indipendente, oltre cioè ai veri e propri diritti subbiettivi, vi è una infinità di altri interessi, che non hanno una simile protezione giuridica.

Si potrebbe credere, a prima vista, che questi interessi non abbiano alcuna importanza per il diritto. Ora questi è vero negli altri campi del diritto, non è vero nel campo del diritto amministrativo.

Quali siano questi interessi e quale la loro importanza, è quanto vedremo ora brevemente.

Anzitutto non è infrequente il caso di interessi che per sè non hanno alcuna tutela, ma che coincidono con interessi tutelati. Per es. se il proprietario d'un edificio ha una servitù attiva sopra un edificio, che gli sta di fronte, in virtù della quale abbia diritto a che il proprietario dell'edificio serviente non sopraelevi la costruzione oltre una certa altezza, affinchè egli possa

godere della vista dello spazio posto innanzi al suo edificio (ciò che si chiama servitù *altius non tollendi* cioè servitù di non sopra-elevare), questo diritto può giovare indirettamente anche ad altre persone, per es. al proprietario d'un edificio posto accanto a quello a cui favore è costituita la servitù attiva, o al proprietario d'un edificio posto al di là dell'edificio serviente. Anche questi altri proprietari hanno interesse a godere la vista; ma tale loro interesse non è tutelato, dunque essi non hanno « diritto » alla libera vista: solo il proprietario del primo edificio ha un vero e proprio diritto. I proprietari vicini tuttavia approfittano della situazione creata dal diritto al primo proprietario. Il loro interesse ha dunque una protezione indiretta, occasionale, dipendente.

Così, per fare un altro esempio, lo Stato, nel suo interesse, stabilisce che di regola certi pubblici uffici, si debbano dare per concorso. Questa norma crea indubbiamente un obbligo a carico degli organi adibiti alla nomina degli impiegati, ed un diritto a favore dello Stato (crea insomma un rapporto interno fra lo Stato e certi suoi organi). I cittadini aspiranti all'impiego e che hanno i requisiti necessari per adire al concorso e per vincerlo, hanno anch'essi *interesse* a che la nomina avvenga per concorso, ma non hanno certo un *diritto* al concorso. Sappiamo bene che di solito, nel linguaggio comune, si usa parlare di « diritto », ma la espressione è impropria, perchè non è l'interesse dei singoli che si vuol garantire stabilendo il concorso, ma quello dell'Amministrazione ad avere i funzionari più capaci. Dunque non vi è un diritto del cittadino al concorso, ma semplicemente un interesse dei più capaci e dei più valenti. Ma questo interesse privato coincide coll'interesse dello Stato e

trova nella norma che tutela l'interesse dello Stato una tutela occasionale, indiretta.

Questi interessi, che non hanno una tutela autonoma, non sono dunque diritti soggettivi. E di vero, se essi vengono in contrasto coll' interesse dello Stato, la tutela viene meno: essi sono tutelati in quanto coincidono con l'interesse dello Stato; essi non hanno tutela autonoma, approfittano della tutela concessa al corrispondente interesse dello Stato.

A questi interessi, che hanno una protezione occasionale o dipendente, si dà il nome di *interessi legittimi*, appunto per distinguerli dai veri e propri diritti soggettivi.

In fine vi sono interessi che non hanno alcuna tutela nè diretta nè indiretta e quindi possono dall'amministrazione essere sacrificati ad ogni momento: sono questi gli *interessi semplici*.

L'importanza che gli interessi legittimi e gli interessi semplici assumono nel diritto amministrativo, dipende dal particolare carattere dell'amministrazione pubblica come soggetto di diritti.

Tutti i soggetti di diritto, di regola, specialmente i privati, sono giudici insindacabili dell'uso dei propri diritti. Per riprendere l'esempio fatto più sopra, il proprietario che ha la servitù attiva di non sopraelevazione, può benissimo trascurarne l'esercizio e tollerare la sopraelevazione dell'edificio che ha di fronte. In questo caso i proprietari che approfittano di fatto di quella servitù non possono lagnarsi e non hanno alcun mezzo per far valere i propri interessi.

Invece lo Stato, che esercita i suoi diritti a mezzo di organi, non si accontenta della decisione dell'organo competente intorno al modo, con cui è esercitato il suo diritto. Lo Stato quindi ammette il sindacato,

s'intende sempre nel suo interesse, intorno al modo con cui i propri organi esercitano i suoi diritti.

E per questa ragione ammette i singoli cittadini a farsi tutori dell'interesse pubblico, e li autorizza a rivolgersi ad altri suoi organi per ottenere che sia sindacata l'azione degli organi normalmente destinati ad esercitare i suoi diritti. Teoricamente nulla vieterebbe che a sindacare questo operato fossero ammessi *tutti* i cittadini. Ed in fatti in qualche caso ciò avviene: si ha allora l'istituto della c. d. azione popolare, in cui qualunque cittadino è ammesso ad essere organo degli interessi dello Stato.

Ma di regola questa funzione è riservata solo ai cittadini, che hanno un interesse personale ache nel caso concreto gli organi dello Stato esercitino bene i diritti delle Stato. Si vuole che sotto lo stimolo dell'interesse personale, il cittadino si faccia con maggiore diligenza organo, sia pure inconscio, dell'interesse dello Stato. In questo caso abbiamo un interesse legittimo il quale, inquanto coincide coll'interesse dello Stato, viene coinvolto nell'azione che il cittadino esercita come organo dell'interesse dello Stato.

L'interesse legittimo trova per ciò nel campo del diritto amministrativo anche il mezzo pratico per far valere la tutela indiretta, mentre nel campo del diritto privato questo mezzo pratico manca. E precisamente il mezzo pratico è il *ricorso*, che il cittadino leso nel suo interesse personale, può proporre agli organi speciali dell'Amministrazione destinati a sindacare l'azione dei normali organi amministrativi.

Gli organi destinati a questo ufficio sono bensì organi amministrativi, ma non organi amministrativi attivi, sibbene giudicanti o *contenziosi,* perchè il loro ufficio non è di agire per conto dell'amministrazione,

ma di giudicare dell'azione degli organi dell'Amministrazione. Ed il ricorso concesso al cittadino si chiama perciò *ricorso contenzioso.*

Il cittadino, che ricorre agli organi contenziosi, non fa valere un proprio interesse, bensì il diritto dello Stato. Ma poichè col soddisfacimento del diritto dello Stato, viene soddisfatto anche il suo interesse, egli approfitta della soddisfazione data al diritto dello Stato.

È vero che occorre perchè abbia veste a ricorrere anche l'interesse personale, ma questo è condizione perchè egli possa ricorrere, non costituisce oggetto di ricorso, non è cioè ciò che fa valere col proprio ricorso.

Ecco dunque come gli interessi legittimi acquistano importanza grandissima nel campo del diritto amministrativo. Essi danno ai cittadini la veste per farsi organi dell'interesse pubblico, che questi fanno valere mediante i ricorsi contenziosi.

Ma la particolare struttura dell'Amministrazione pubblica, dà rilievo anche agli *interessi semplici.*

Infatti lo Stato nell'esercizio dei suoi diritti, non è libero come un privato. Lo Stato, che è un organismo etico ed è organo degli interessi generali, non può prescindere dal considerare gli interessi dei singoli cittadini che sono gli elementi primi di cui vive lo Stato. E se pure conviene talvolta che nell'interesse della collettività esso sacrifichi l'interesse dei singoli, ciò deve avvenire nei limiti più ristretti possibili. In altri termini, la legge regolatrice dell'azione dello Stato è quella di ottenere sempre il massimo vantaggio generale col minimo sacrificio individuale. Quando perciò lo Stato esercita un suo diritto, deve farlo in modo da non sacrificare l'interesse individuale se non nella misura minore possibile.

Mentre dunque il privato, quando esercita un suo diritto non ha obbligo di preoccuparsi degli interessi dei suoi simili, lo Stato deve preoccuparsi dell' interesse dei cittadini e prenderli in considerazione. Di qui deriva che, quando un organo dello Stato sacrifica senza necessità un interesse del cittadino, questi può rivolgersi o allo stesso organo o agli organi superiori per ottenere che il suo interesse, in quanto non contrasti coll'interesse dello Stato, sia preso in considerazione.

Così per es. l'Amministrazione ha facoltà di espropriare per pubblica utilità la proprietà privata. Ma nel far ciò deve tenersi nei limiti più ristretti possibili: se dunque lo Stato deve costruire una ferrovia e sono possibili due tracciati della stessa difficoltà e dello stesso costo, lo Stato dovrà scegliere quello che danneggi meno i fondi da attraversare, cioè nella misura minore compatibile con l' interesse dello Stato.

Il mezzo mediante il quale i cittadini lesi nel loro interesse (interesse semplice), possono chiedere che esso sia preso in considerazione, è il *ricorso semplice* vale a dire il ricorso rivolto agli stessi organi dell'Amministrazione attiva.

Si vede adunque quanta importanza abbiano gli interessi nel campo del diritto amministrativo, il che del resto vedremo meglio parlando della « giustizia amministrativa ».

Capo IV.

I soggetti dei rapporti di diritto amministrativo.

Le persone di diritto pubblico.

Nel definire il rapporto giuridico, dicemmo che il rapporto giuridico, è « un rapporto sociale regolato dal diritto ». Ma i rapporti sociali non sono che rap-

porti fra uomini. Anche i rapporti giuridici sono adunque rapporti fra uomini.

Gli uomini, fra cui corre il rapporto giuridico sono i soggetti del rapporto, o come si dice comunemente « persone ».

E poichè i rapporti giuridici constano di diritti e di corrispondenti doveri, le persone fra cui il rapporto giuridico corre, sono soggetti di diritti o di doveri giuridici. Si suol dire quindi anche, che *persona,* nel senso del diritto, è *ogni soggetto di diritti o di doveri giuridici.*

Vi sono due specie di soggetti di diritto o persone: le persone fisiche e le persone giuridiche.

Persone fisiche sono gli uomini singoli che si chiamano in tal modo perchè sono soggetti di diritto che hanno anche una individualità fisica.

Persone giuridiche sono invece le collettività di uomini, in quanto hanno interessi comuni e quindi diritti collettivi. Queste collettività sono dal punto di vista giuridico considerate come unità; e poichè sono dei soggetti di diritto o persone, che non hanno una individualità fisica propria, si chiamano persone giuridiche.

A questo proposito bisogna notare che anche le persone fisiche sono soggetti di diritto e quindi sono in un certo senso persone giuridiche; sono in sostanza persone giuridiche che hanno anche una individualità fisica. Invece le persone giuridiche non avendo una individualità fisica, hanno una esistenza *puramente* giuridica.

La distinzione perciò fra persone fisiche e persone giuridiche, va intesa appunto in questo senso; che le persone fisiche sono soggetti di diritti aventi *anche* una esistenza fisica, mentre le persone giuridiche sono

soggetti di diritti aventi una pura esistenza giuridica.

Nel campo del diritto amministrativo figurano come soggetti di diritti tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche.

Sezione *A*. - Persone fisiche.

I singoli individui sono soggetti di diritto amministrativo, in quanto lo Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative viene in rapporto con i cittadini, e poichè, come abbiamo veduto, lo Stato moderno è uno Stato giuridico il quale avendo autolimitato la sua sovranità considera i cittadini come soggetti di diritto di fronte a lui, è chiaro che i cittadini singoli figurano come soggetti d'una quantità di diritti nel campo amministrativo.

Noi abbiamo classificato questo complesso di diritti nelle tre categorie dei diritti di libertà, dei diritti civici e dei diritti politici.

La qualità di soggetto di diritti spettante ad una persona, in quanto si risolve appunto nella possibilità d'avere diritti, si chiama anche *capacità giuridica*.

Dalla capacità giuridica si deve distinguere la *capacità d'agire giuridicamente*.

Infatti si può essere soggetti di diritto senza per questo avere la capacità di spiegare la propria volontà per la realizzazione dei propri diritti.

Così p. es. il pazzo, il bambino, sono soggetti di diritto, perchè hanno, diritti che debbono essere rispettati e quindi hanno capacità giuridica, ma non hanno capacità di agire per le loro condizioni di salute o di età, ed hanno bisogno che altri agiscano per essi.

Nel diritto moderno ogni individuo, ogni persona

fisica è anche soggetto di diritti, ha cioè capacità giuridica. A differenza di altre epoche in cui ad es. gli schiavi erano oggetto di diritto, mai soggetto. Questa la regola generale; tuttavia nel campo del diritto amministrativo vi sono cause che influiscono sulla capacità giuridica, che cioè portano restrizioni ai diritti spettanti agli individui di fronte alla pubblica amministrazione.

Molta importanza ha la qualità di *straniero* o di cittadino. Gli stranieri godono del pari dei cittadini, dei diritti di libertà, ma con qualche limitazione; per es. mentre il cittadino non può essere espulso dal regno, lo straniero può essere espulso quando motivi di ordine pubblico lo esigano. Anche i diritti civici sono goduti dagli stranieri. Invece gravissime restrizioni limitano i diritti politici degli stranieri, i quali di regola non sono ammessi a diventare organi dello Stato italiano; eccezioni riguardano la possibilità d'essere elettore ed eleggibile alle Camere di Commercio se almeno da cinque anni esercitano il commercio nel regno, e la possibilità di essere nominati professori d'università.

Una causa importantissima che influisce sulla capacità di diritto amministrativo è *il sesso.*

Rispetto ai diritti di libertà ed ai diritti civici non vi è alcuna diversità di trattamento fra uomini e donne; invece rispetto ai diritti politici, la regola è la incapacità della donna. La donna quindi non è ammessa all'elettorato politico nè amministrativo, nè può essere assunta a pubbliche cariche, a meno che l'ammissione non sia stabilita in modo specifico, sia pure implicitamente, dalla legge.

Influisce sulla capacità giuridica nel campo del diritto amministrativo, anche *l'età.*

Di regola la maggiore età nel campo del diritto

amministrativo coincide colla maggiore età del diritto privato, e si raggiunge ai ventuno anni. La maggiore età influisce specialmente sul godimento dei diritti politici, in grado assai minore sui diritti di libertà. Una età particolare è richiesta per essere deputato (30 anni) e senatore (40 anni).

Un'altra causa che influisce su la capacità giuridica nel campo del diritto ammministrativo è *l'infamia*.

L'infamia è quella diminuzione nella riputazione e nell'onore, che deriva sia da condanne penali, sia dal fallimento, sia anche dall'essere designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole di reati, ed anche il tenere semplicemente cattiva condotta.

L'infamia influisce specialmente sul godimento dei diritti politici ed in modo particolarmente intenso sull'elettorato e l'eleggibilità politica ed amministrativa. Invece non influisce in alcun modo sulla capacità giuridica nel campo del diritto amministrativo, la *confessione religiosa*.

Sezione *B*. - **Persoue giuridiche.**

Persone giuridiche sono le collettività i cui interessi vengono tutelati dal diritto mediante il riconoscimento della volontà che li prosegue.

L'esistenza di persone giuridiche deriva dal fatto che gli interessi, che il diritto tutela e gli scopi, che il diritto garantisce possono essere o individuali o collettivi.

Sono interessi individuali, quelli propri ad uno o più individui determinati.

Sono invece interessi collettivi quelli, che non si riferiscono a uno o più individui determinati, ma che

concernono una *collettività organica*, cioè un complesso di elementi, avente vita propria, bisogni propri, fini propri, e i cui componenti non sono determinati individualmente, ma del fatto detta loro appartenenza al complesso.

Corrispondentemente vi sono perciò, oltre che diritti individuali, anche diritti collettivi, ed in conseguenza, oltre che soggetti di diritti costituiti da individui, anche soggetti di diritti costituiti da collettività.

Consideriamo quindi come collettività formanti il sostrato d'una persona giuridica, oltre gli organismi sociali propriamente detti (nazione, comune) anche le collettività costituite da categorie perpetue formate da individui indeterminati individualmente e determinati solo da certe loro qualità esistenti in perpetuo. Es. i poveri, gli ammalati, gli orfani ecc.

Le persone giuridiche costituite da collettività, in cui i singoli componenti collaborano al conseguimento dei fini collettivi, si chiamano corporazioni; quelle i cui scopi sono raggiunti principalmente mediante un complesso di beni economici (*patrimonio*), si chiamano fondazioni.

§ 1.

Lo Stato e gli enti autarchici.

La persona giuridica, che nel campo del diritto amministrativo ha importanza fondamentale e, direi quasi, assorbente, è lo Stato. Esso è la persona giuridica massima, costituita da tutta la collettività sociale, per la realizzazione di tutti i grandi interessi della società.

Ma, oltre allo Stato vi sono anche altre persone

giuridiche, che interessano il diritto amministrativo.

Sono esse costituite da collettività minori esistenti nel seno della società.

Così la Provincia, il Comune, le Istituzioni pubbliche di beneficenza, le Camere di Commercio, i Consorzi, le Istituzioni a pro dell'istruzione, e via dicendo.

Questi enti sono legati allo Stato da molteplici vincoli, e ciò per varie ragioni. Anzitutto, perchè questi interessi collettivi minori non sono indifferenti per la intera collettività sociale e quindi il loro raggiungimento interessa in un certo grado anche lo Stato. In secondo luogo perchè è interesse dello Stato che le minori organizzazioni esistenti nel suo seno, non usurpino il campo a lui riservato e non turbino la saldezza della compagine sociale. Per tali ragioni non possono sorgere persone giuridiche senza il riconoscimento dello Stato, e lo Stato stesso si riserva una ingerenza continua nella vita di questi minori enti, affinchè essi raggiungano nei modi migliori i loro fini, e nella loro azione restino nei limiti loro segnati dallo Stato all'atto del riconoscimento.

Ma (e questo ci interessa particolarmente) è da osservare ancora, che lo Stato approfitta della esistenza e della organizzazione di questi enti, per affidare loro, talvolta, funzioni che riguarderebbero interessi di tutta la collettività. Questo avviene specialmente per i due più importanti enti autarchici, cioè il Comune e la Provincia ed è un'altra ragione che spiega l'ingerenza dello Stato nella amministrazione e nella vita di questi enti.

Le persone giuridiche, a cui lo Stato affida l'esercizio di funzioni, che interessano tutta la collettività e che sarebbero propriamente statuali, si chiamano anche *enti autarchici*.

Autarchia significa governo di sè stesso, e si chia-

ma autarchica l'amministrazione, quando lo Stato delega agli interessati la cura dei propri interessi, che sono però anche interessi generali. L'autarchia, per gli enti che ne sono investiti, costituisce un diritto ed un dovere; è un *diritto* nel senso che lo Stato non può ingerirsi nelle funzioni ad esse delegate se non in quanto è necessario per sorvegliarne l'adempimento; è un *dovere* nel senso che gli enti autarchici sono tenuti ad adempiere alle funzioni statuali ad essi delegate.

Gli enti autarchici si dividono in due categorie:

A) Enti autarchici territoriali che nell'esercizio delle funzioni delegate esercitano la sovranità sopra un determinato territorio. A questa categoria appartengono i Comuni e le Provincie.

B) Enti autarchici istituzionali: sono quegli enti autarchici i quali non esercitano alcuna funzione di sovranità sovra un territorio determinato per quanto possano svolgere la loro attività sovra un determinato territorio. Sono tali le istituzioni pubbliche di beneficenza, le Camere di Commercio, i Consorzi e via dicendo.

Tanto le persone fisiche, quanto le persone giuridiche sono soggetti di diritto non solo nel campo del diritto pubblico, ma anche in quello del diritto privato.

Ciò è di evidenza intuitiva per le persone fisiche; anzi si può dire che alle persone fisiche è stata riconosciuta prima la personalità di diritto privato e poi quella di diritto pubblico.

E tuttora, quando si pensa ad un singolo cittadino, lo si concepisce anzitutto come soggetto d'una quantità di rapporti privati ossia di rapporti verso altri individui singoli (rapporti di famiglia, diritti reali, di successione, di obbligazione) e solo in via secondaria

come soggetto di taluni diritti pubblici, ossia di diritti verso lo Stato e gli altri enti pubblici.

Invece meno semplice si presenta la cosa per le persone giuridiche pubbliche e specialmente per lo Stato.

Anche per lo Stato può dirsi che storicamente è sorta prima la personalità di diritto privato; in quanto nel campo del diritto pubblico, per molto tempo lo Stato ha esercitato in modo illimitato la sua sovranità ed è stato considerato piuttosto come detentore d'un potere di fatto, che non come soggetto di rapporti giuridici. Ma, costituitosi lo Stato di diritto, questo, affermata la sua qualità di soggetto di diritti in seguito all'autolimitazione dei suoi poteri sovrani, ci appare oggi come soggetto anch'esso di due ordini di rapporti giuridici: rapporti di diritto pubblico e rapporti di diritto privato.

Pertanto, l'acquisto della personalità giuridica da parte dello Stato nel campo del diritto pubblico ha resa più difficile la spiegazione della sua posizione come soggetto di diritti privati.

Si domanda, infatti, come possa accadere che lo Stato, si presenti talora come soggetto di diritti pubblici di fronte ai cittadini, e talora invece come soggetto di diritti privati.

La possibilità di una doppia serie di rapporti, che si riferiscono allo stesso soggetto attivo, si spiega facilmente per i cittadini, perchè è ben naturale che diversa natura abbiano i rapporti intercedenti tra un cittadino e gli altri cittadini e i rapporti intercedenti tra un cittadino e lo Stato, e che siano, appunto, privati i primi e pubblici i secondi. Ma come si spiega invece che lo stesso Stato, cioè l'identico soggetto, possa avere cogli stessi cittadini talora rapporti di una spe-

cie, talora rapporti di un'altra; e si presenti talora nella veste di soggetto di diritto pubblico, talora in quella di soggetto di diritto privato?

Finora, come spesso accade, si è creduto di risolvere la questione con una formula e si è detto che lo Stato ha una doppia personalità giuridica: una di diritto pubblico e l'altra di diritto privato.

Ma è evidente che non si può parlare di una doppia personalità, perchè la personalità giuridica non è che la capacità ad avere diritti, e questa è una capacità di natura generica e perciò unica; essa si ricollega al riconoscimento che il diritto attribuisce agli interessi di un determinato soggetto.

La verità, è dunque, che non esiste se non una personalità giuridica dello Stato come delle altre persone giuridiche pubbliche, ma esistono due ordini di rapporti di cui essi sono soggetti: rapporti cioè di diritto pubblico e rapporti di diritto privato.

Come accada poi che lo Stato sia titolare dell'una come dell'altra categoria di rapporti, si spiega pensando che tutti i rapporti giuridici dello Stato sono dovuti alla autolimitazione delle sue facoltà.

I poteri statuali in principio sono illimitati, e quindi non sono poteri giuridici ma poteri di fatto. Essi diventano poteri giuridici in quanto lo Stato con apposite norme giuridiche li regola e li limita. Ora secondochè la limitazione è *minore* o *maggiore* i diritti stessi sono pubblici o privati.

Quando lo Stato, pur autolimitando i suoi poteri, conserva però a sè una posizione predominante di fronte al cittadino, di modo che nei suoi diritti vi sia ancora quella forza soverchiante che costituisce la sovranità, il rapporto che ne deriva è bensì di diritto, ma appartiene al diritto pubblico. Lo Stato si presenta

tuttavia come fornito di sovranità, cioè come Stato.

Altre volte invece accade che l'autolimitazione sia maggiore e che lo Stato attribuisca a sè diritti, in cui non vi sia alcun potere soverchiante di fronte ai cittadini ma che sono della stessa natura di quelli che possono spettare ad un qualunque cittadino. In questo caso lo Stato fa getto spontaneamente della sua sovranità e si pone in condizione di eguaglianza coi cittadini, ed allora i rapporti che ne derivano sono di diritto privato.

Diamo un esempio delle due diverse posizioni.

Quando lo Stato ha bisogno d'una cosa di proprietà d'un cittadino ha due modi di procurarsela: può in base ad un rapporto di diritto pubblico, imporre la consegna della cosa dietro pagamento d'una congrua indennità al privato, e si ha allora l'espropriazione per causa di utilità pubblica; il diritto di espropriare è un diritto pubblico di supremazia: il rapporto è di diritto pubblico. Ma a questo rimedio estremo lo Stato non ricorre che nei casi più gravi; ordinariamente, quando ha bisogno d'una cosa appartenente ad un privato, cerca di ottenerla da lui senza prevalersi della sua autorità, cerca di contrattare e di comperarla. Si mette allora nella stessa condizione di un privato qualunque e dà vita un rapporto di compra-vendita, cioè di dirittto privato.

§ 2.

Organi delle persone giuridiche pubbliche.

Tutte le persone giuridiche e quindi anche le persone giuridiche pubbliche, hanno bisogno di persone fisiche che vogliano ed agiscano per esse. Ciò deriva dalla circostanza già messa in evidenza, che cioè le persone giuridiche non hanno una esistenza fisica, ma

sono collettività, che, se hanno una reale esistenza come enti sociali, mancano d'una reale esistenza fisiologica.

Le persone fisiche che spiegano là loro volontà per la realizzazione degli interessi collettivi dell'ente, si chiamano *organi*.

Ogni persona giuridica ha perciò organi che vogliono ed agiscono per essa.

Nelle persone giuridiche, che hanno una attività multiforme e complessa, e quindi hanno bisogno d'un numero notevole di organi, ossia di persone fisiche che agiscano nel loro interesse, avviene una ripartizione di funzioni fra i vari organi; ad ogni organo è affidata una certa sfera di attività. Tale determinazione di attività è fatta naturalmente in modo permanente e vale qualunque sia la persona fisica, che è assunta alla qualità di organo, ossia è assegnata a ciascun organo considerato astrattamente. A ciascun organo considerato astrattamente in relazione alla sfera di attività ad esso riservata, viene attribuita una denominazione che corrisponde poi al titolo che la persona fisica assume come organo dell'ente. Vi sono così in ogni ente, organi diversi con diverse denominazioni: Presidente, Consigliere, Direttore, i quali corrispondono alle funzioni che a ciascuno sono affidate.

Rispetto alle persone giuridiche pubbliche, gli organi, vale a dire le persone astrattamente considerate, in quanto vengono ad esse attribuite determinate funzioni, si chiamano pubblici uffici.

Così è un pubblico ufficio, il Ministro, il Prefetto, il Sindaco, il Rettore di Università ecc.

Invece se si considera l'organo rispetto alla persona fisica che individualmente, in un dato momento, agisce nell'interesse dell'ente pubblico, abbiamo il concetto del *pubblico funzionario*.

In conclusione: l'organo astrattamente considerato in relazione alla sfera di attribuzioni che gli è riservata è il *pubblico ufficio*. Invece la persona fisica individualmente determinata, che copre il pubblico ufficio è il *pubblico funzionario*.

Consideriamo l'organizzazione delle persone giuridiche pubbliche, ed anzitutto la costituzione dei loro organi, cioè l'organizzazione dei pubblici uffici. Poi diremo delle persone individualmente determinate che rivestono la funzione di organi dello Stato o di altre persone giuridiche pubbliche, ossia dei pubblici funzionari.

Resta bene inteso che ci occupiamo qui delle persone giuridiche pubbliche in generale; diremo in seguito della organizzazione delle singole persone giuridiche pubbliche.

§ 3.
I pubblici uffici.

I pubblici uffici sono di varia specie.

Rispetto alla loro costituzione si possono distinguere in:

α) Uffici individuali costituiti da una sola persona fisica (p. es. Ministro, Prefetto, Provveditore agli studi, Sindaco).

β) Uffici collegiali costituiti da più persone fisiche che agiscano collettivamente (es. Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio dei Ministri, Consiglio Comunale e Provinciale, Consiglio Provinciale scolastico ecc.). Si tratta per lo più di organi puramente deliberativi i quali decidono a maggioranza. Spesso uno stesso organo funziona come organo individuale e come membro d'un organo collegiale. Così per es. i Ministri

sono membri del Consiglio dei ministri; il Sindaco è membro della Giunta comunale ecc.

Rispetto alla natura delle funzioni loro attribuite, gli organi si possono distinguere in:

a) Organi rappresentativi. Sono quelli i quali agiscono di fronte ai terzi in nome e nell'interesse dell'ente pubblico e quindi dichiarano ai terzi la volontà dell'ente. Sono tali, il Re, i Ministri, i Prefetti, gli Intendenti di finanza, il Sindaco ecc.

b) Organi deliberativi. I quali si limitano a formare la volontà dell'ente senza manifestarla ai terzi. Sono tali la Camera dei deputati, il Senato, il Consiglio dei ministri, il Consiglio Comunale, la Giunta comunale ecc. Fra gli organi deliberativi si devono distinguere quelli che hanno la facoltà di formare in modo definitivo la volontà dell'ente, da quelli il cui compito si limita a fornire *elementi* per la definitiva deliberazione di altri organi. In questo caso si ha un organo puramente consultivo. Per es. il Consiglio di Stato, il Consiglio superiore della istruzione pubblica.

Talvolta il parere dell'organo consultivo è facoltativo, talvolta è obbligatorio; qualche volta non solo è obbligatorio, ma deve essere seguito dall'organo definitivamente deliberante (parere conforme o favorevole); in quest'ultimo caso l'organo consultivo, si trasforma, almeno parzialmente, in organo definitivamente deliberante.

Gli uffici pubblici sono in gran numero, anzitutto perchè numerosa e complessa è l'attività di ogni persona giuridica pubblica ed in ispecie delle maggiori persone pubbliche; in secondo luogo perchè questa attività si spiega in un territorio spesso assai vasto; ed in terzo luogo perchè gli uffici pubblici sono ordinati in modo che l'attività dei molteplici organi rimane ridotta

ad unità per mezzo di una catena di organi intermedi dirigenti e sorveglianti a cui sovrastano uno o pochi organi supremi direttivi. Dalla esistenza di questa molteplicità di organi, derivano due concetti molto importanti nel campo del diritto amministrativo: la competenza e la gerarchia.

I) La *competenza.*

La molteplicità degli organi importa che a ciascuno sia riservata una certa sfera di attribuzioni.

La sfera di attribuzioni riservata a ciascun organo si chiama appunto competenza.

E poichè sono diversi i criteri, in base ai quali possono essere ripartite fra i vari organi d'una stessa persona giuridica pubblica, le attribuzioni di questa, così vi possono essere varie specie di competenze.

E precisamente vi è una competenza per materia, una competenza per territorio, una competenza per grado.

La competenza per materia è determinata da quella parte di attività dell'ente che è riservata a ciascun organo; così il Provveditore agli studi è organo competente in materia di istruzione pubblica primaria; l'Intendente di finanza è l'organo competente in materia finanziaria ecc.

La competenza per territorio è determinata dal territorio dello Stato su cui l'organo esercita le sue funzioni; così ogni Provveditore agli studi è competente per una determinata provincia.

La competenza per grado è determinata dalla natura delle funzioni che ciascun organo esercita rispetto ad una determinata materia.

Infatti accade sempre che per una stessa materia siano competenti più organi, di cui però le funzioni sono diverse perchè si tratta di organi, uno subordi-

nato all'altro, di cui taluni agiscono ed altri sorvegliano o dirigono. Vi è allora molteplicità di organi nella stessa materia, secondo che si tratta di organi inferiori o superiori, sorvegliati e sorveglianti.

La molteplicità degli organi dà luogo ad un altro fenomeno proprio dell'Amministrazione, che è la gerarchia.

II) *La Gerarchia* è il rapporto di subordinazione in cui si trovano gli organi inferiori rispetto ai superiori, ed inversamente il rapporto di supremazia in cui gli organi superiori sono rispetto agli organi inferiori.

Questo rapporto dipende, come abbiamo già osservato, dal fatto che per ridurre ad unità la complessa e varia attività amministrativa affidata ai numerosi organi delle persone giuridiche pubbliche, questi organi sono posti in un rapporto di subordinazione di fronte ad organi superiori, i quali alla loro volta sono subordinati ad altri, fino a giungere ad un organo supremo, da cui tutti gli altri dipendono.

Il rapporto di supremazia e di subordinazione che costituisce la gerarchia, implica un completo assoggettamento degli uffici inferiori ai superiori; di modo che il superiore può non solo sorvegliare l'attività dell'ufficio inferiore, ma anche impartirgli ordini sia speciali sia generali; revocarne o riformarne gli atti, sia d'iniziativa propria, sia su ricorso di interessati; sostituirsi all'inferiore quando questi non obbedisca agli ordini o non li esegua esattamente, ed anche in fine delegare all'inferiore, le proprie attribuzioni, nei casi in cui la legge lo permetta.

Capo V.

I pubblici funzionari e le persone legittimamente incaricate d'un pubblico servizio.

In senso proprio *pubblico funzionario* è la persona fisica che è assunta come organo dello Stato. Mentre dunque il *pubblico ufficio* è la sfera di attribuzioni riservate a ciascun organo considerato astrattamente; il pubblico funzionario o pubblico ufficiale, è la persona che in concreto ricopre quel pubblico ufficio.

Quindi si debbono distinguere i pubblici funzionari dalle altre persone, che prestano il loro servizio allo Stato o ad un altro ente pubblico, senza però esercitare un pubblico ufficio.

Vi è infatti una quantità di persone che pone a disposizione dello Stato la propria attività intellettuale o materiale, e che tuttavia non ha la qualità di funzionario pubblico.

Queste persone che si dicono comunemente *incaricati di un pubblico servizio,* in realtà non sono organi dello Stato perchè non pongono a disposizione dello Stato la propria facoltà di volere, ma solo i loro servizi intellettuali o materiali. Essi in altri termini, servono lo Stato come potrebbero servire qualunque altra persona, ma non costituiscono lo strumento mediante il quale lo Stato, che è una persona giuridica e quindi sfornita di attitudine psicologica a volere, riesce a volere ed a operare giuridicamente.

La differenza fra pubblico ufficiale e persona incaricata d'un pubblico servizio, sta dunque proprio in ciò che la cooperazione che presta il pub-

blico ufficiale è una cooperazione *giuridica* mentre la cooperazione che presta la persona incaricata d'un pubblico servizio, è una cooperazione *di puro fatto*

Il pubblico funzionario forma o concorre a formare la volontà dello Stato; la persona incaricata d'un pubblico servizio, non fa che prestare un'opera in cui può entrare in gioco l'intelligenza ma non la volontà. Così ad es. è pubblico funzionario il Prefetto, il Sindaco, il Questore, il Rettore d'Università; è invece una persona incaricata d'un pubblico servizio l'agente di P. S., l'archivista o il ragioniere del Comune; e tali sono anche certi impiegati d'ordine elevato, es. gl'insegnanti, gli ingegneri, i medici condotti, quando prestino un'opera puramente tecnica e non abbiano potere deliberativo.

La differenza fra funzionari pubblici e persone incaricate di un pubblico servizio, è importante specialmente pel diritto penale, perchè il publlico ufficiale è tutelato con più efficaci sanzioni nell'esercizio delle sue funzioni.

Distinti così i funzionari veri e propri dalle persone incaricate d'un servizio pubblico, diremo ora promiscuamente degli uni e degli altri, in quanto che la maggior parte delle norme che li regolano sono comuni.

I funzionari (in senso ampio, comprendendo anche le persone incaricate di un pubblico servizio), si distinguono in:

a) funzionari che prestano il loro servizio volontariamente (è il caso più comune); e funzionari che prestano il loro servizio obbligatoriamente (così i giurati, i militari di truppa).

b) funzionari ereditari, la cui nomina è determinata dal fatto della discendenza da una famiglia (sistema questo di nomina, altra volta molto diffuso e

che ora si segue solo pel caso del capo dello stato, negli stati a forma monarchica); funzionari e l e t t i v i, la cui nomina avviene in seguito a votazione da parte di un corpo elettorale più o meno ampio (p. es. Consiglio Comunale e Prov. che eleggono il Sindaco, gli Assessori, il Presidente ecc.); I funzionari n o m i n a t i da altri funzionari (es. i Ministri nominati dal Re e gli altri funzionari pure nominati dal Re, come i Prefetti, Sotto-prefetti, Intendenti di Finanza, Provveditori agli studi ccc.).

c) Funzionari o n o r a r i ed i m p i e g a t i. Sono funzionari o n o r a r i quelli che non fanno dell'esercizio del pubblico ufficio, la loro professione abituale. Essi per lo più sono nominati a tempo e prestano l'opera loro gratuitamente. Il modo della loro nomina è di regola l'elezione (es. i Deputati al Parlamento, i Consiglieri Com. e Prov. ecc.); qualche volta sono nomina da altri funzionari; es. i Senatori ed i Ministri sono di nomina regia. Neppure la gratuità e la temporaneità, costituiscono una regola assoluta; vi sono in fatti funzionari onorari nominati a vita (senatori), o che ricevono una rimunerazione, la quale non rappresenta tanto il compenso dell'opera loro, quanto un risarcimento dei lucri cessanti e delle spese, cioè una indennità (così i Ministri, i Sottosegretari di Stato ed ora anche i Deputati). Sono i m p i e g a t i invece quei funzionari, i quali stanno a servizio dello Stato per professione abituale.

La caratteristica adunque dell'impiegato sta appunto nella professionalità della sua opera, che implica la durevolezza dell'ufficio e la rimunerazione del funzionario.

Sono impiegati: i Prefetti, gl'Intendenti di finanza, i Provveditori agli studi, i Segretari comunall, i Maestri comunali, i Medici condotti ecc.

È da notare che non tutti gl'impiegati sono funzionari in senso proprio, ma molti di essi sono semplicemente incaricati d'un pubblico servizio.

§ 1.

Natura del rapporto fra il funzionario e l'Amministrazione.

Quando si parla del rapporto che corre fra funzionazio ed Amministrazione, s'intende accennare solo al rapporto interno, al rapporto cioè in virtù del quale l'Amministrazione ha diritto alla prestazione del servizio da parte del funzionario e questi ha l'obbligo di prestarlo.

Resta fuori di questione tutto ciò che concerne il lato esterno del rapporto, cioè la posizione che il funzionario assume di fronte ai terzi in quanto è organo dello Stato.

Quest'ultima questione è risoluta semplicemente dicendo appunto che il pubblico funzionario (non però la persona incaricata d'un pubblico servizio) è un organo dello Stato cioè forma colla sua volontà, la volontà dello Stato.

Il problema dunque che ci rimane da risolvere e che esiste tanto per i funzionari propriamente detti, quanto per le persone incaricate d'un pubblico servizio, è quello della natura del rapporto in virtù del quale essi sono obbligati a prestare il loro servizio allo Stato.

Per i funzionari che sono assunti in seguito ad un atto d'autorità della Amministrazione, che cioè sono costretti a prestare il loro servizio (es. i giurati), non vi può essere dubbio, si tratta di un rapporto di diritto pubblico in cui l'Amministrazione esercita un diritto di supremazia inerente alla sua sovranità, ed

il cittadino assunto come funzionario, è obbligato, in base al suo dovere di obbedienza.

Il dubbio rimane invece pei funzionari volontari, sieno essi impiegati od anche semplicemente onorari in quanto appunto per la loro assunzione in servizio, deve concorrere la loro volontà: occorre cioè, il loro consenso.

Poichè allora, per costituire il rapporto occorre il concorso di due volontà: quella dell'Amministrazione e quella del funzionario, si è affermato da più d'uno, che si tratta di un *rapporto contrattuale*.

È noto che si ha contratto, secondo il diritto privato, ogni qualvolta si ha accordo di due volontà diretto a costituire, regolare o sciogliere un rapporto giuridico (Cod. Civ. art. 1098).

Anzi poichè il contratto è un istituto che ha particolare importanza in diritto privato, non sono mancati scrittori che hanno affermato trattarsi senz'altro di un rapporto di diritto privato.

Ma che si tratti di un rapporto di diritto privato si deve escludere. L'Amministrazione, evidentemente, quando assume un funzionario, non agisce come soggetto di un diritto privato, ma come soggetto di diritto pubblico.

Infatti l'Amministrazione è lungi dal porsi in una condizione di eguaglianza col cittadino, che assume al suo servizio; essa invece non solo determina unilateralmente le condizioni dell'assunzione in servizio, la durata, il compenso pecuniario, ed in genere tutti gli obblighi e tutti i diritti del funzionario, ma si riserva di regolare ulteriormente il rapporto, per tutto il tempo della sua durata, di modificarne le condizioni e, quando le esigenze del servizio lo richiedano, di farlo cessare senz'altro. D'altro canto il cittadino non influisce per

nulla sulla costituzione e sulle modalità del rapporto: esso si limita a dare il suo consenso all'assunzione della funzione o del servizio cui è chiamato. Manca dunque nel rapporto fra funzionario ed Amministrazione quella condizione di eguaglianza che è essenziale in ogni rapporto di diritto privato. Si tratta perciò senza alcun dubbio di un « rapporto di diritto pubblico ».

Ed è questa infatti l'opinione prevalente di gran lunga. Ma è da avvertire che si è voluto da taluno, qualificare questo rapporto di diritto pubblico come contrattuale, e si è detto che l'atto con cui viene assunto in servizio un funzionario è un contratto di diritto pubblico.

Ma noi anzitutto non crediamo che possa ammettersi il concetto di un contratto di diritto pubblico. È decisivo per l'esistenza di un contratto, l'elemento della eguaglianza fra le parti contraenti. Non ogni volta che vi è il concorso di due volontà, si può parlare di contratto. Per esempio occorre la doppia volontà dei due sposi anche nel matrimonio, eppure il matrimonio non è un contratto; occorre la volontà dell'adottante e dell'adottato nell'adozione, che neppure è un contratto; occorre la volontà del defunto e quella dell'erede perchè si devolva la successione ereditaria, eppure il testamento non è un contratto.

Perchè vi sia contratto, occorre che le due volontà concorrenti, abbiano eguale valore e siano dirette a realizzare interessi opposti, ma corrispondenti. Ora nella nomina del funzionario, la volontà dell'Amministrazione ha una forza di gran lunga preponderante, mentre il consenso del funzionario non è che una semplice condizione perchè l'atto dell'Amministrazione possa eseguirsi: in altri termini, non è condizione di esistenza dell'atto, ma delle sue eseguibilità.

Concludendo, noi riteniamo che il rapporto fra funzionario ed amministrazione, sia un rapporto di diritto pubblico, derivante da un atto amministrativo, compiuto dall'Amministrazione come sovrana, cioè nell'esercizio d'un suo diritto di supremazia, in cui la volontà del funzionario, sia essa espressa prima (domanda), sia espressa dopo la nomina (accettazione), non è un elemento dell'atto amministrativo, ma è una condizione, la cui mancanza opera come condizione risolutiva di un rapporto perfetto.

Tuttociò vale tanto pei funzionari onorari quanto per gl'impiegati; tanto pei funzionari veri e propri, quanto per le persone semplicemente incaricate d'un pubblico servizio.

Tuttavia deve notarsi che la disciplina giuridica del rapporto tra l'Amministrazione ed i suoi funzionari, ha importanza pratica, particolarmente nei riguardi degli impiegati, siano essi investiti di pubbliche funzioni o incaricati d'un pubblico servizio. Pertanto quello che ora diremo intorno alla concreta disciplina giuridica di tale rapporto, concerne in particolare modo il rapporto fra l'amministrazione ed i suoi impiegati. Le norme principali da cui tale disciplina si desume, sono contenute nella legge 22 novembre 1908 su lo stato degli impiegati civili, e nel relativo regolamento approvato con R. D. 24 novembre 1908.

Queste disposizioni in verità riguardano solo gli impiegati dello Stato in generale mentre leggi speciali regolano la condizione di speciali categorie d'impiegati come i militari, i magistrati. i professori delle scuole medie e delle Università, gli insegnanti elementari, i medici-condotti ed i segretari comunali.

Ma, poichè noi ci occupiamo qui in generale di tutti gl'impiegati, è naturale che prendiamo a base della nostra trattazione, la legge generale del 1908.

§ 2.

Nascita del rapporto.

Vedemmo come la qualità di funzionario si possa acquistare in tre modi: o *per successione ereditaria*, o *per elezione*, o *per nomina*.

Il caso più frequente e più importante, è quello della nomina da parte di un altro organo, mentre la successione ereditaria rappresenta un caso affatto eccezionale ed isolato (riguarda solo il capo dello stato), la cui considerazione esorbita dal campo del diritto amministrativo per entrare in quello del diritto costituzionale.

Il nostro discorso si limiterà per ciò ai funzionari nominati ed eletti.

Per essere assunti ad un pubblico ufficio occorre avere alcuni *requisiti* o *condizioni*.

Tali condizioni costituiscono per l'Amministrazione un limite ai suoi poteri, che si può considerare come un obbligo degli organi destinati all'assunzione del funzionario, verso l'ente per cui agiscono. Si tratta perciò di norme stabilite nell'interesse dell'Amministrazione e che danno luogo ad un diritto dell'Amministrazione verso i suoi organi e non già ad un *diritto* dei cittadini, che hanno quei requisiti verso l'Amministrazione, ma di regola, solo ad un *interesse legittimo*.

Solamente rispetto ai funzionari elettivi, la possibilità di aspirare ad un pubblico ufficio è considerata come un diritto, perchè i requisiti richiesti per la nomina (eleggibilità), si considerano posti non solo nell'interesse dell'Amministrazione, ma anche del singolo: infatti la partecipazione del cittadino alla vita pubblica, è considerata come un interesse personale del cittadino.

Tuttociò è importante stabilire, perchè, eccetto il

caso della eleggibilità, la violazione delle norme riguardanti i requisiti per l'assunzione del funzionario pubblico, non è violazione di un diritto, ma di un interesse legittimo e quindi dà luogo non ad azione giudiziaria, ma ad un semplice ricorso contenzioso.

I requisiti occorrenti per ricoprire un pubblico ufficio, possono essere generali, cioè comuni ad ogni specie di ufficio, o speciali ad un determinato ufficio.

Requisiti generali sono:

I) la cittadinanza, cioè l'appartenenza allo Stato;

II) il non essere incorso nella pena della interdizione dai pubblici uffici;

III) una certa età, che di regola è l'età maggiore del diritto civile cioè i 21 anni, ma che talora può scendere anche al di sotto (impiegati dello Stato), o salire al di sopra (magistrati, deputati, senatori).

IV) il sesso maschile, a meno che o per espressa disposizione o per la natura particolare della funzione (es. insegnamento) non siano ammesse alla nomina, anche le donne.

Requisiti particolari. Per gl'impiegati sono:

I) la buona condotta;

II) il possesso di determinati titoli di studio;

III) avere sostenuto e vinto un esame di concorso, vale a dire una gara fra più aspiranti, in seguito all'esito della quale si classificano i medesimi in ordine di merito.

L'atto con cui un funzionario è assunto all'ufficio, sia esso una elezione, sia una vera e propria nomina, è perfetto, come vedemmo, senza che occorra l'accettazione. Questa è di regola solo condizione perchè la nomina abbia effetto. Alcune volte perchè appunto la nomina abbia effetto, occorrono anche altre condizioni come: il *giuramento* e l'*immissione nell'ufficio.*

Per gli impiegati occorre talvolta distinguere la « nomina definitiva » dalla « provvisoria », che ha effetto per un tempo limitato (periodo di prova), dopo il quale, l'impiegato, può essere licenziato se la prova fatta non fu buona.

§ 3.

Contenuto del rapporto.

Intendiamo per « contenuto del rapporto » (di questo come di ogni altro) i diritti di ciascuno dei soggetti ed i corrispondenti doveri dell'altro.

Diciamo adunque prima dei diritti dei funzionari, a cui corrispondono altrettanti doveri dell'Amministrazione, e poi dei diritti dell'Amministrazione, a cui corrispondono altrettanti obblighi del funzionario.

I. *Diritti dei funzionari e corrispondenti obblighi dell'Amministrazione.*

Parlando dei diritti dei funzionari, s'intende dire dei diritti che essi hanno verso l'Amministrazione e non dei diritti che possono esercitare verso il pubblico, i quali non sono che diritti dell'Amministrazione esercitati dai funzionari come suoi organi. Ciò premesso, enumeriamo questi diritti.

1) *diritto all'ufficio*: consiste nel diritto di conservare la funzione, qualora non si verifichino cause di decadenza o di incompatibilità espressamente contemplate dalla legge. Questo diritto spetta ai funzionari onorari elettivi, non spetta invece di regola agli impiegati. Infatti solo pei funzionari elettivi è riconosciuto dal nostro diritto pubblico, un interesse individuale del cittadino alla conservazione dell'ufficio pubblico; mentre per gli impiegati, il mantenimento di essi nell'ufficio è riconosciuto dalla legge solo come un interesse dell'Amministrazione.

Conseguentemente solo i funzionari elettivi hanno azione giudiziaria per ottenere che sia loro riconosciuto il diritto all'ufficio. Invece gli impiegati non avendo che un interesse legittimo alla conservazione dell'ufficio, non hanno di regola che un ricorso contenzioso. Tuttavia, eccezionalmente, da alcuni impiegati è riconosciuto il diritto all'ufficio. Sono questi gli impiegati c. d. inamovibili.

Rispetto al diritto di conservare l'ufficio si distinguono perciò due categorie di impiegati:

a) gli impiegati *inamovibili*, i quali hanno diritto all'ufficio e non possono essere rimossi, se non per cause determinate ed in seguito ad un formale giudizio di un particolare corpo giudicante, che abbia accertata la esistenza di una di queste cause.

Godono della inamovibilità nel nostro diritto solo i magistrati, i professori ordinari e straordinari stabili delle Università e i consiglieri della Corte dei conti.

b) gli impiegati *amovibili*, che possono essere rimossi per motivi di servizio, ossia ogni qualvolta l'interesse dell'Amministrazione lo esiga. L'apprezzamento di questi motivi di servizio, è rimesso al giudizio discrezionale della stessa Amministrazione, temperato dalla garanzia del contradditorio e dal parere puramente consultivo di appositi corpi.

Vi sono poi impiegati che hanno una posizione intermedia fra la inamovibilità e l'amovibilità, che costituisce una specie di *semi-inamovibilità*.

Così avviene per i Consiglieri di Stato, che pure non possono essere rimossi se non per motivi tassativamente indicati (1): questi motivi sono apprezzati

---

(1) Legge 17 agosto 1907, art. 4.

dalla stessa Amministrazione, senza che occorra un vero e proprio giudizio disciplinare sfavorevole. Così i maestri elementari, i medici condotti, i segretari comunali; i quali pure non possono essere licenziati se non per cause determinate, ma l'apprezzamento della esistenza di queste cause è rimesso alla stessa Amministrazione da cui dipende l'impiegato.

Per gli impiegati inamovibili, non si deve confondere il diritto al posto, col diritto alla sede, cioè alla residenza che per taluni pure esiste (p. es. magistrati, professori d'Università), ma che è cosa distinta, ed è dubbio se costituisca un vero diritto od un semplice interesse legittimo.

2) *diritto agli onori*. Specialmente i funzionari di grado più elevato hanno diritto ad alcune distinzioni onorifiche, corrispondenti al grado che essi occupano nella gerarchia. Così alcuni funzionari e precisamente quelli che hanno grado di Grandi Ufficiali dello Stato, hanno diritto al titolo di «Eccellenza». Ogni impiegato ha diritto ad un certo posto nelle cerimonie ufficiali, che è regolato dal R. D. 19 aprile 1868 sulle precedenze.

3) *diritto allo stipendio*. È un diritto che spetta di regola solo agli impiegati ed eccezionalmente a taluni funzionari onorari (p. es. Ministri, Sottosegretari di Stato, Deputati). Per questi ultimi però, lo stipendio ha meno il carattere di una retribuzione, che di un risarcimento di spese e di lucri mancati (indennità).

Lo stipendio consiste normalmente in una somma fissa annuale che viene pagata al funzionario a rate (per lo più mensili). Eccezionalmente può consistere in una percentuale sulle somme incassate per conto dell'Amministrazione (aggio). Questa seconda forma di

retribuzione è oramai ridotta a pochissimi casi (es. i ricevitori del registro ed i conservatori delle ipoteche).

Lo stipendio, che è sostanzialmente il prezzo del servizio reso dal funzionario allo Stato, ha tuttavia alcuni caratteri particolari, i quali lo distinguono dalle altre specie di rimunerazione che si riscontrano nelle forme consuete di locazione d'opera.

Particolarmente lo stipendio ha carattere alimentare, vale a dire, è considerato non solo come retribuzione dell'opera prestata, ma anche come un mezzo per soddisfare ai bisogni economici dei funzionari. Da questo carattere alimentare, deriva anzitutto il diritto dell'impiegato a percepire lo stipendio anche in caso di interruzione temporanea del servizio, e deriva poi l'altra conseguenza più importante della incedibilità, insequestrabilità ed impignorabilità dello stipendio.

Gli stipendi dei funzionari sono incedibili, il che significa che il credito del funzionario verso l'Amministrazione, non può essere ceduto per volontà dello stesso funzionario; e sono insequestrabili ed impignorabili, il che significa che lo stesso credito non può essere da un terzo creditore del funzionario, vincolato e realizzato a suo favore forzatamente in via di esecuzione giudiziaria.

Solamente entro i limiti di $^1/_5$, può essere volontariamente ceduto, purchè per una durata non eccedente i 5 anni.

Gli stipendi sono pignorabili e sequestrabili solo in due casi: per debito di alimenti fino alla concorrenza di $^1/_3$, e per debiti verso l'Amministrazione dipendenti dall'esercizio della funzione o da imposte e tasse fino alla concorrenza di $^1/_5$.

Oltre allo stipendio, i funzionari hanno diritto ad altre prestazioni pecuniarie da parte dell'Amministrazione, le quali hanno carattere vario e possono essere o rimunerazioni accessorie dovute per particolari condizioni in cui si svolge la prestazione dell'opera sua da parte del funzionario (come le indennità d'alloggio e di residenza); o compensi diretti a risarcire il funzionario di spese da lui sostenute a causa delle sue funzioni (p. es, indennità di viaggio, diarie di missione, indennità per spese di rappresentanza). Tutte queste prestazioni accessorie che vanno sotto il nome di indennità, dànno lungo ad un vero e proprio diritto del funzionario a riscuoterle.

Il diritto allo stipendio ed alle indennità è tutelato dall'azione giudiziaria.

4) *diritto alla carriera*. Si tratta di un diritto che spetta solo agli impiegati. La carriera è la successione dei miglioramenti, a cui l'impiegato può aspirare sia in riguardo alla misura della retribuzione, sia in riguardo alla natura delle funzioni attribuitegli. Vi sono dunque in sostanza due specie di miglioramenti: quello dipendente da un aumento di stipendio e quello dipendente da una maggiore elevazione delle funzioni:

a) gli aumenti di stipendio possono dipendere unicamente dal decorso di un certo tempo: essere cioè aumenti periodici.

In questo caso l'impiegato ha un diritto all'aumento. Il periodo fissato varia secondo i casi. Di regola è un sessennio (aumento sessennale); qualche volta è un periodo minore (cinque anni pei Professori d'Università e delle scuole medie; quattro per gli impiegati delle ferrovie). Anche la misura dell'aumento varia: di regola l'aumento è del decimo dello stipen-

dio; qualche volta è di una somma maggiore o minore. P. es. si hanno questi aumenti per i tenenti del R. Esercito (stipendio L. 2400): 400 lire per ogni quinquennio per non più di due quinquenni.

b) Gli aumenti di stipendio possono anche dipendere da una promozione di classe. Si ha promozione di classe quando gli impiegati a cui sono devolute certe funzioni sono ripartiti in più classi contenenti ciascuna un determinato numero di impiegati, e al passaggio da una classe ad un'altra si fa luogo quando rimangano nella classe superiore posti vacanti. La promozione di classe si dà di regola per anzianità senza demeriti.

Non esiste un diritto alla promozione di classe, ma un semplice interesse e precisamente un interesse legittimo tutelabile con ricorso contenzioso.

c) Vi sono poi i miglioramenti dipendenti da un elevamento di funzioni, di regola, a cui è connesso, un elevamento di stipendio. Si ha allora la promozione di grado che implica sempre il passaggio ad un ufficio superiore. Anche qui non esiste un diritto ma un interesse legittimo alla promozione.

5) *diritto alla pensione*. La pensione è un assegno pecuniario dato all'impiegato che cessa dal servizio. La pensione ha diverso carattere secondochè essa sia totalmente o quasi a carico dell'Amministrazione o se invece sia pagata con fondi, alla cui formazione ha in tutto od in parte contribuito lo stesso impiegato.

Quando è la stessa Amministrazione che coi fondi ordinari del suo bilancio paga la pensione, questa deve considerarsi come *una parte dello stipendio, il cui pagamento è differito*. Essa costituisce veramente una parte del correspettivo che l'Ammistrazione paga al

funzionario per l'opera prestata. È il caso degli impiegati dello Stato, i quali non rilasciano per la pensione che una tenuissima ritenuta (da 1 al 5 % di stipendio) dimodochè può dirsi che l'ammontare della pensione sia tutto a carico dello Stato.

Invece, quando gli impiegati contribuiscono con rilasci notevoli sui loro stipendi a costituire un fondo che servirà poi dopo il loro collocamento a riposo, a pagare la pensione, questa ha piuttosto il carattere di una rendita assicurata: è in sostanza una forma di assicurazione obbligatoria.

Questo carattere ha la pensione dei medici-condotti, dei maestri elementari e di altri impiegati degli enti locali.

In questi casi la pensione è infatti pagata, non dall'Amministrazione direttamente, ma da istituti speciali che sono veri istituti di assicurazioni (es. il Monte-pensioni pei maestri elementari).

La pensione ha come lo stipendio, carattere alimentare: ad essa si applicano tutte le disposizioni riguardanti la insequestrabilità ed incedibilità, che si applicano allo stipendio.

L'impiegato ha un vero e proprio diritto alla pensione, quando è avvenuto il collocamento a riposo; prima di questo non c'è un vero diritto, ma un interesse legittimo.

Solo per quegli impiegati, che hanno un vero diritto al posto, si può pensare ad un diritto alla pensione prima del collocamento a riposo.

Non essendovi un vero diritto alla pensione per gli impiegati in attività di servizio, è sempre possibile all'Amministrazione, quando l'interesse pubblico lo richieda, il mutamento del diritto alla pensione e delle condizioni per conseguirlo.

Oltre all'impiegato hanno diritto alla pensione, anche la vedova e gli orfani di lui. La vedova perde la pensione passando a seconde nozze, e gli orfani, quando raggiungano la maggiore età.

Il diritto della vedova e degli orfani, non è un diritto ereditario cioè un diritto che essi abbiano come eredi dell'impiegato defunto, ma un diritto proprio, personale. In conseguenza, a parte il principio generale della insequestrabilità, anche nei casi in cui la sequestrabilità è ammessa, la pensione della vedova e degli orfani non può essere pignorata o sequestrata per debiti contratti dall'impiegato defunto.

Agli impiegati dello Stato spetta la pensione quando essi si trovino in una delle seguenti condizioni: (legge sulle pensioni civili e militari, testo unico approvato con R. D. 21 febbraio 1895):

a) abbiano compiuti 40 anni di servizio, ovvero 65 di età con 25 di servizio,

b) oppure siano divenuti inabili al servizio per infermità, quando abbiano almeno 25 anni di servizio,

c) oppure siano divenuti inabili al servizio per causa di servizio, qualunque sia il tempo passato in questo,

d) oppure siano stati dispensati dall'impiego o collocati in disponibilità per soppressione di posto, quando si abbiano 25 anni di servizio.

Le pensioni non possono eccedere le L. 8000, nè essere inferiori a L. 150. La pensione è pari a tanti quarantesimi della media degli stipendi dell'ultimo quinquennio, sulle prime L. 2000; ed a tanti sessantesimi sulle somme ulteriori quanti sono gli anni di servizio. Le vedove e gli orfani hanno diritto a pensione, quando l'impiegato sia morto dopo avere con-

seguita la pensione, o dopo 25 anni di servizio, o quando sia morto per causa di servizio qualunque sia la durata di questo.

La misura della pensione è per la vedova e gli orfani, pari ad $^1/_3$ di quella che aveva o avrebbe avuto l'impiegato ed alla metà se questi è morto per causa di servizio.

II. *Obblighi dei funzionari e corrispondenti diritti dell'Amministrazione.*

1) *obbligo di adempiere alle attribuzioni dell'ufficio.* Quest'obbligo è meno esteso per i funzionari onorari, ed è più esteso per gli impiegati i quali di regola devono consacrare all'Amministrazione tutta la loro capacità di lavoro. Da ciò deriva per gli impiegati il divieto di cumulare più uffici ed il divieto di esercitare altre professioni.

2) *obbligo della obbedienza gerarchica.* È un dovere che incombe a tutti i funzionari, verso le autorità da cui per un titolo o per l'altro dipendono. Esso consiste nell'obbligo di eseguire gli ordini dell'autorità superiore. Quest'obbligo non è illimitato e, di regola, il funzionario non deve obbedienza agli ordini illegittimi.

Nell'obbligo di obbedienza gerarchica, è compreso quello di rispettare la persona del superiore.

3) *obbligo di residenza.* È un obbligo, che riguarda solo gli impiegati e che esiste sempre quando lo richieda la natura dell'ufficio; per gli impiegati dello Stato, l'obbligo della residenza è la regola.

4) *obbligo di conservare il segreto d'ufficio.* Esso comprende tutti quei fatti che, per loro natura, non possono essere noti ai terzi, il che avviene quando la divulgazione della loro conoscenza possa arrecare un danno dell'Amministrazione. Se vi è un ordine espres-

so del superiore, l'apprezzamento di questi è da ritenersi insindacabile. Il segreto d'ufficio si deve mantenere anche nelle testimonianze giudiziali e l'obbligo continua anche dopo la cessazione del servizio.

5) *obbligo di fedeltà politica.* Vale a dire obbligo di non esplicare azione contraria alle istituzioni dello Stato. Esso esiste indubbiamente per tutti gli impiegati dello Stato, in quanto sono tenuti al giuramento.

6) *obbligo di tener buona condotta morale e civile.* L'impiegato non deve tenere una condotta corretta solo nell'adempimento dei suoi doveri di ufficio, ma anche nella vita privata.

Quest'obbligo dipende dai riflessi immancabili che la condotta privata del funzionario dello Stato ha sulla estimazione pubblica, di cui egli deve essere meritevole.

Sanzioni agli obblighi dei funzionari. — La responsabilità dei funzionari pubblici.

Quando abbiamo parlato del carattere della norma giuridica, abbiamo detto che essa è irrefragabilmente obbligatoria. Ciò significa che quando una norma giuridica stabilisce obblighi, questi debbono ad ogni costo essere adempiuti. Per ottenere tale risultato, la norma stabilisce a carico di chi trasgredisce gli obblighi da essa posti, conseguenze le quali si chiamano sanzioni. La sanzione mira adunque ad agire sulla volontà per determinarla alla osservanza della norma. E poichè in vario modo si può agire sulla volontà, così di diverso genere sono le sanzioni.

La sanzione estrema, la *ultima ratio*, a cui si appiglia il diritto, è l'uso della forza materiale, per realizzare anche contro la volontà dell'obbligato, quegli interessi che la norma giuridica si propone di garantire mediante l'imposizione di obblighi giuridici.

Anche le norme, che stabiliscono gli obblighi dei funzionari verso l'Amministrazione (e correlativamente i diritti dell'Amministrazione verso i funzionari) pongono sanzioni per il caso che gli obblighi siano trasgrediti, ossia stabiliscono a carico del funzionario conseguenze dannose.

Tali conseguenze possono essere di tre ordini, secondo lo scopo che si propongono:

a) possono in primo luogo avere per iscopo la restaurazione del danno economico arrecato dal funzionario colla trasgressione dei suoi doveri: si ha allora la sanzione civile;

b) possono avere per iscopo, invece, di porre riparo all'allarme sociale, che deriva dalla mala condotta dei funzionari e ad assicurare con la forza dell'esempio, la società contro il ripetersi di tali trasgressioni: si ha allora la sanzione penale.

c) possono infine, tali conseguenze, avere per iscopo unicamente di garantire l'Amministrazione contro il ripetersi dell' infrazione, ed allora si ha una sanzione, la cui natura è affine a quella della sanzione penale, ma che ha un obbiettivo più ristretto, limitato cioè al campo stesso dell'Amministrazione; si ha allora, la sanzione disciplinare.

Correlativamente, la « sanzione civile », è una conseguenza dannosa che colpisce il funzionario nel suo patrimonio; la « sanzione penale » è una conseguenza dannosa, che colpisce il funzionario nei diritti personali che egli ha come cittadino, e specialmente nel suo diritto di libertà; « la sanzione disciplinare » è una conseguenza, che colpisce il funzionario nei suoi diritti particolari di funzionario.

Il rapporto, per cui si fanno risalire ad una persona, le conseguenze dannose di un suo fatto commesso in

violazione della legge, si chiama *responsabilità*. E come queste conseguenze possono essere civili, penali, disciplinari, così si parlerà di una responsabilità civile, di una responsabilità penale, d'una responsabilità disciplinare.

Il funzionario, che viene meno all'adempimento dei suoi doveri va dunque incontro ad una triplice responsabilità: civile, penale, disciplinare. La stessa infrazione può dar luogo a tutte tre le specie di responsabilità, cioè all'applicazione di tutte tre le forme di sanzione, poichè ognuna di esse ha una funzione ed uno scopo diverso. Così, ad esempio, un impiegato che violando i doveri d'ufficio, si appropri di denaro che spetti all'Amministrazione, sarà responsabile civilmente e dovrà risarcire il danno arrecato; sarà responsabile penalmente e sarà colpito da una pena restrittiva della libertà personale e da altre pene accessorie; sarà responsabile disciplinarmente e sarà rimosso dall'impiego.

Ma può darsi anche il caso che una infrazione agli obblighi di ufficio dia luogo ad una sola o a due sole di queste forme di responsabilità, p. es. solo alla responsabilità disciplinare e non a quella penale o civile. Si tratta in realtà di sanzioni, che avendo scopo diverso, possono diversamente considerare lo stesso fatto. E quindi può darsi benissimo che un funzionario sia dichiarato esente da responsabilità penale e sia invece per lo stesso fatto dichiarato responsabile disciplinarmente. Donde la conseguenza che, anche dopo assolto in giudizio penale, il funzionario può essere sottoposto a procedimento disciplinare ed eventualmente può essere condannato.

Vediamo ora brevemente di queste tre forme di responsabilità:

a) *La responsabilità civile* implica l'obbligo di risarcire il danno recato all'Amministrazione. L'autorità giudiziaria ordinaria è competente a giudicare di questa responsabilità, tranne in un caso, quando cioè si tratti di responsabilità di quei funzionari, che ordinano spese o invigilano sulla riscossione delle entrate o che riscuotano entrate o eseguano le spese, cioè abbiano il maneggio di denaro pubblico. Questa responsabilità si chiama *contabile*; per essa si deroga alla competenza dei Tribunali ordinari, ed è stabilita la competenza speciale di particolari giurisdizioni contabili come la Corte dei conti pei funzionari dello Stato e delle Provincie ed il Consiglio di Prefettura con appello alla Corte dei conti, pei funzionari dei Comuni e delle Opere pie.

b) *Responsabilità penale.* Il funzionario può essere colpito da pena a cagione dei fatti commessi nella sua qualità di funzionario ed in violazione dei suoi doveri d'ufficio, in due modi.

Talvolta il fatto del funzionario costituisce solo violazione d'un dovere d'ufficio (reati d'ufficio propri) così p. es. l'abuso d'autorità, la corruzione ecc.

Altre volte la violazione del dovere d'ufficio si accompagna alla violazione d'un altro obbligo e quindi di un altro diritto. In questo caso bisogna distinguere: se la violazione del dovere d'ufficio è prevalente, si ha egualmente un reato d'ufficio proprio, p. es. il peculato è un reato d'ufficio, sebbene esso colpisca l'Amministrazione anche come soggetto di diritti privati patrimoniali, in quanto in sostanza non è che una specie di appropriazione indebita commessa a danno dell'Amministrazione. Se invece la violazione del dovere di ufficio, non è che una circostanza accessoria del fatto, in cui è prevalente la violazione d'un altro dovere, allora la violazione del dovere d'ufficio costituisce sem-

plicemente una « aggravante di pena » cioè una circostanza che fa aumentare la pena stabilita pel reato (reato d'ufficio improprio). Così per es. il funzionario che si rende colpevole di violazione di domicilio è punito più gravemente di un un altro cittadino, ed in genere qualunque funzionario si valga delle facoltà o dei mezzi inerenti della pubblica funzione, della quale è rivestito, per commettere un delitto, è punito con una pena che è più grave di quella stabilita per il delitto, e precisamente l'aumento va da un sesto ad un terzo. (Cod. penale art. 209).

c) *Responsabilità disciplinare.* È la sanzione più caratteristica e specifica della violazione degli obblighi spettanti ai funzionari. La pena disciplinare, come si è detto, colpisce il funzionario nei suoi diritti di funzionario e quindi consiste sempre in una restrizione dei diritti del funzionario.

È naturale che il campo d'applicazione della responsabilità disciplinare sia più particolarmente quello degli impiegati, il cui rapporto coll'Amministrione è prevalente ed in cui i diritti dell'Amministrione sono più precisi e numerosi. Le pene disciplinari si dividono in due grandi categorie:

a) *pene correttive*, che non tolgono il funzionario dall'ufficio e per ciò mirano principalmente a correggerlo. Esse sono:

1) *l'ammonizione* o *censura*, che consiste in un rimprovero solenne rivolto al funzionario;

2) *il ritardo nella promozione*, specialmente per gli impiegati che hanno diritto ad aumenti fissi;

3) *la retrocessione*, che è il passaggio ad un grado od una classe inferiore;

4) *la sospensione dello stipendio*, che consiste nella privazione dello stipendio per un tempo determinato;

5) *la sospensione dallo stipendio e dalle funzioni*, in cui alla privazione dello stipendio si aggiunge la proibizione di esercitare le funzioni.

b) *pene espulsive*, che tolgono l'impiegato dall'ufficio. Esse sono:

1) *la rimozione o revocazione*, che è un licenziamento senza carattere infamante e senza perdita del diritto a pensione;

2) *la destituzione*, che è un licenziamento con carattere infamante e con perdita del diritto a pensione.

Di solito l'applicazione delle pene disciplinari è fatta direttamente dai superiori gerarchici. Ma garanzie sono anche di solito stabilite. È sempre concessa la garanzia del contradditorio, vale a dire l'obbligo di contestare gli addebiti all'incolpato e di dargli un termine per presentare le sue difese. Qualche volta, per es. per tutti gli impiegati civili dello Stato, è richiesto il parere preventivo d'uno speciale consiglio di disciplina.

Per gli impiegati inamovibili le garanzie sono maggiori La pena infatti non è inflitta dal superiore gerarchico, ma occorre un giudizio davanti a speciali collegi o corpi che hanno facoltà di decidere, e non semplicemente di dare un parere. Così la Suprema Corte disciplinare per i Magistrati, ed il Consiglio Superiore della Istruzione Pubblica pei Professori universitari.

§ 4.

Modificazione ed estinzione del rapporto.

Il rapporto tra il funzionario e lo Stato e specialmente tra l'impiegato e lo Stato, può essere modificato e può addirittura venire meno, in seguito al verificarsi di taluni eventi, che talvolta dipendono dalla volontà del funzionario, talvolta invece dalla volontá

dell'Amministrazione, e qualche volta in fine sono affatto indipendenti dalla volontà del funzionario e della Amministrazione.

I. — Si ha una semplice *modificazione* del rapporto, quando questo, rimanendo sostanzialmente lo stesso, viene come attenuato, oppure quando rimangono modificate le condizioni in cui esso si svolge.

Si ha *attenuazione del rapporto* quando gli obblighi del funzionario rimangono diminuiti, e tale diminuzione si ha nei seguenti casi:

a) nella aspettativa che è una temporanea dispensa del funzionario dall'obbligo del servizio. L'aspettativa può essere determinata da tre ordini di motivi:

1) *motivi di servizio*, che di regola provocano l'aspettativa solo quando l'impiegato è chiamato al servizio militare per oltre quattro mesi (se il servizio militare dura meno di quattro mesi, l'impiegato ha diritto al congedo); eccezionalmente per taluni funzionari, come i prefetti e gli agenti diplomatici è data anche per altri motivi che interessino l'amministrazione. L'aspettativa per servizio militare dura quanto questo e fa cessare lo stipendio; l'aspettativa per altri motivi di servizio, (la quale esiste solo per i prefetti e gli agenti diplomatici e consolari) conserva il diritto allo stipendio ma diminuito da un terzo a due terzi e dura per non più di un anno. Il tempo passato nell'aspettativa per servizio conta per l'anzianità. Non si deve confondere l'aspettativa per servizio, colla sospensione dal servizio: questa è un provvedimento disciplinare, quella è una misura amministrativa di carattere ordinario.

2) Vi è poi l'aspettativa *per motivi di salute*, che è data quando l'impiegato, per ragione d'infermità, non sia in grado di prestare servizio. Può essere concessa su domanda o d'ufficio e dura non più di due anni;

importa una diminuzione dello stipendio, il quale è ridotto alla metà se l'impiegato ha anzianità superiore a dieci anni; ad un terzo se l'anzianità è minore. Il tempo passato in aspettativa per motivi di salute conta per l'anzianità.

3) Vi è infine l'aspettativa *per motivi di famiglia*, che è data su domanda dell'interessato, dura non più di un anno, implica la totale cessazione dello stipendio e la sospensione di tutti gli effetti utili del servizio.

b) *La disponibilità*. Essa è una sospensione di servizio analoga all'aspettativa per motivi di servizio, ed ha luogo in caso di soppressione di posti o riduzione di organici. Dura non più di due anni e conferisce all'impiegato il diritto alla stessa quota di stipendio che nel caso di aspettativa per motivi di salute.

Il tempo passato in disponibilità non conta per la anzianità di servizio rispetto agli aumenti di stipendio e le promozioni, conta invece per la pensione. Gli impiegati in disponibilità hanno diritto alla metà dei posti che si rendano vacanti nella loro amministrazione. Ma se, scaduti i due anni, non furono richiamati in servizio, cessano dal servizio attivo e sono ammessi a fare valere i loro diritti alla pensione.

c) *Sospensione per motivi disciplinari*; ha per causa una mancanza commessa dall'impiegato ed implica alcune volte la sospensione dal servizio e dallo stipendio, altre volte la sola sospensione dallo stipendio Nel primo caso il tempo passato fuori servizio non è in alcun modo utile, nè per l'anzianità, nè per la pensione.

d) *Congedo* è la dispensa dall'obbligo del servizio, concessa per breve tempo all'impiegato, perchè egli possa godere del necessario riposo o attendere a straordinarie esigenze personali o di famiglia. Durante il

tempo del congedo, l'impiegato conserva tutti i suoi diritti. I congedi possono essere: ordinari e straordinari. Quelli *ordinari* non durano più di un mese per ogni anno; quelli *straordinari* possono durare un altro mese, e quattro se l'impiegato è richiamato sotto le armi. Ma in questo caso, dopo il secondo mese, cessa lo stipendio.

In qualche caso la mutazione consiste non già in una attenuazione del rapporto, ma in un diverso modo di attuazione del medesimo. Si verifica questo caso:

a) nel *trasloco*, che è un mutamento del luogo in cui l'impiegato è destinato a prestare servizio. Tutti gli impiegati possono essere traslocati o col loro consenso o per motivi di servizio, salvo gli impiegati che godono della inamovibilità della sede, per es. i magistrati ed i professori d'Università;

b) nella *promozione* od *avanzamento*, che consiste nell'assegnazione dell'impiegato ad una classe o ad un grado superiore. L'avanzamento di classe, implica solo un mutamento dello stipendio; l'avanzamento di grado, anche di funzioni;

c) nella *retrocessione* che, come vedemmo, è il passaggio ad un grado od una classe inferiore, con diminuzione rispettivamente di funzioni o di stipendio, per ragioni disciplinari.

II. *La cessazione del rapporto* fra il funzionario e lo Stato non si deve confondere colla cessazione dal servizio, perchè, abbiamo visto che il servizio può cessare per varie cause, fermo restando, sia pure attenuato, il rapporto. La cessazione del rapporto può aver luogo:

a) per cause indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione e del funzionario. Ciò avviene nel caso di *morte* del funzionario: di *incapacità*, o di *incompatibilità*

sopraggiunte (p. es. nel caso del funzionario colpito dall'interdizione dai pubblici uffici); o di *decorrenza del termine* per cui fu fatta la nomina (ciò avviene specialmente pei funzionari elettivi che sono sempre eletti a tempo) o in fine di raggiungimento dei *limiti di età* (quando per un determinato ufficio sia stabilita una età massima, oltre la quale il funzionario non può essere mantenuto in servizio, la quale è, per es. pei professori d'Università 75 anni, pei Magistrati 70);

b) per cause dipendenti dalla volontà dell'Amministrazione.

Ciò avviene nel caso di dispensa dal servizio per motivi di servizio. Gli impiegati non inamovibili, sappiamo che possono essere licenziati quando l'interesse pubblico lo esiga. Il licenziamento per causa di servizio assume di solito il nome di dispensa dal servizio. Avviene anche nel caso di collocamento a riposo di ufficio, che è sempre possibile per gli impiegati amovibili i quali abbiano diritto a pensione; per gli impiegati inamovibili occorre invece il parere conforme dei corpi o collegi che ne garantiscono la inamovibilità, così come nel caso di licenziamento per ragioni disciplinari. Occorre però la incapacità fisica a continuare l'ufficio.

Un altro caso di cessazione del rapporto per volontà dell'Amministrazione, si ha nell'applicazione di tutte quelle pene disciplinari che importino l'allontanamento dal servizio (pene espulsive).

c) il rapporto può cessare per volontà del funzionario in due casi:

1) per il collocamento a riposo domandato dal funzionario;

2) per rinuncia del funzionario. La rinuncia espressa si chiama dimissione. Essa non produce effetti se

non è accettata; e l'accettazione può essere rifiutata quando vi siano ragioni di interesse pubblico es. quando le dimissioni sono date per sfuggire ad un provvedimento disciplinare. La rinuncia può essere anche presunta, quando il funzionario abbandoni l'ufficio, si rifiuti di raggiungere la sua residenza o assuma la cittadinanza d'uno Stato estero.

Capo VI.

Organizzazione dell'Amministrazione dello Stato.

Abbiamo veduto quali sono le regole generali che disciplinano la organizzazione dello Stato e degli altri enti autarchici; vediamo ora le regole particolari che disciplinano i singoli organi dello Stato e degli enti autarchici.

Incominciando collo Stato, troviamo che l'Amministrazione dello Stato, ha organi *centrali* ed organi *locali*.

Sezione *A*. - **Organi od uffici centrali dell'Amministrazione dello Stato.**

a) L'organo supremo dell'Amministrazione dello Stato è il *Capo dello Stato*, che nel nostro ordinamento giuridico è il Re. Il Re in fatti è l'organo in cui si riduce ad unità la complessa e varia attività dello Stato; egli è ad un tempo stesso, l'organo supremo della funzione amministrativa, l'organo supremo della funzione giudiziaria, e partecipa, insieme colla Camera dei Deputati e col Senato, alla funzione legislativa. Noi non ci occupiamo qui naturalmente del Capo dello Stato che come organo supremo della funzione amministrativa.

Questa qualità è riconosciuta al Re esplicitamente dagli art. 5 e 6 dello Statuto, per cui: al Re spetta il potere esecutivo, egli è il capo dello Stato, comanda tutte le forze di terra e di mare, nomina alle cariche dello Stato e fa i Regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi.

Come capo supremo dell'Amministrazione, il Re adunque emana gli atti amministrativi più importanti, come i Regolamenti; fa le nomine degli organi amministrativi dello Stato, compresi i Ministri; fa i provvedimenti riguardanti il riconoscimento degli enti autarchici e le funzioni più importanti della tutela su di essi specialmente della tutela straordinaria; in fine il Re in quanto è capo supremo dell'amministrazione, giudica dei ricorsi in via straordinaria promossi contro gli atti o provvedimenti definitivi delle Pubbliche Amministrazioni.

b) *I Ministeri* sono organi burocratici, costituiti da una quantità di uffici a capo dei quali è il Ministro.

Questi ne è il capo supremo gerarchico, ed è coadiuvato da un Sotto-segretario di Stato, che ne fa le veci, e può considerarsi come un vice-ministro.

Gli uffici di ciascun ministero si dividono in Direzioni generali; ciascuna Direzione generale consta di due o più Divisioni, ed ogni divisione, di due o più Sezioni. I Ministeri sono gli uffici direttivi superiori dell'Amministrazione dello Stato.

I Ministri, oltre che capi di quegli uffici amministrativi che si chiamano Ministeri, sono anche membri del Gabinetto, vale a dire collaboratori del Capo dello Stato e suoi consiglieri nell'esercizio delle sue funzioni legislative, amministrative e giudiziarie. (Il Gabinetto in fatti è il complesso dei Ministri, considerati come consiglieri della Corona e quindi è un organo costituzionale dello Stato).

Abbiamo detto che di regola, le qualità di membro del Gabinetto (Ministro nel senso costituzionale), e di capo di un ministero (Ministro secondo il diritto amministrativo), coincidono; ma non è escluso il caso di un membro del Gabinetto che non sia capo del Ministero. Si ha allora un Ministro senza portafoglio; il caso è presso di noi raro, ma frequente in altri Stati.

Vi sono vari Ministeri in corrispondenza con i diversi rami dell'attività amministrativa dello Stato. Il numero e le attribuzioni dei Ministeri possono essere determinati solo con legge (legge 11 luglio 1904). Prima della legge 11 luglio 1904, si ammetteva invece che fosse di competenza del potere amministrativo, il determinare il numero e le funzioni dei Ministeri.

Attualmente in Italia, vi sono dodici Ministeri:

il *Ministero degli interni*, il quale si occupa dell'amministrazione interna, e particolarmente del mantenimento dell'ordine pubblico, delle carceri, della sanità pubblica, della tutela degli enti autarchici;

il *Ministero di agricoltura, industria e commercio* che sovraintende allo sviluppo della agricoltura, dell'industria e del commercio in tutte le loro manifestazioni fatta eccezione della Marina mercantile;

il *Ministero dei lavori pubblici*, le cui attribuzioni riguardano le vie pubbliche, le acque pubbliche, i porti, le spiagge, i canali, gli edifici dello Stato, la costruzione e l'esercizio delle ferrovie, che esso amministra a mezzo di un organo apposito, il quale gode di una certa autonomia (Direzione generale delle ferrovie dello Stato);

il *Ministero delle poste e dei telegrafi,* che cura l'Amministrazione delle Poste, dei telegrafi, dei telefoni, ed il servizio dei vaglia e dei risparmi;

il *Ministero della pubblica istruzione,* che sovrintende alla istruzione pubblica e da cui dipendono tutte le scuole, eccettuate alcune scuole professionali; sovraintende anche alle Biblioteche, ai Musei, alle Gallerie ed ai monumenti;

il *Ministero di grazia, giustizia e dei culti,* che sovraintende alla organizzazione delle varie giurisdizioni, ossia cura l'ordinamento degli organi del potere giudiziario (quindi, non amministra la giustizia, ma sovraintende agli organi che amministrano la giustizia). Inoltre ha l'amministrazione ecclesiastica;

il *Ministero delle Colonie,* che amministra le tre colonie della Eritrea, della Somalia e della Tripolitania e Cirenaica, provvedendo rispetto ad esse a tutta l'Amministrazione: rispetto alle Colonie, esso riassume la competenza di tutti i Ministeri;

il *Ministero degli esteri*, che cura i rapporti cogli altri Stati;

il *Ministero delle finanze*, che amministra le entrate dello Stato (imposte, tasse, dogane, privative, demanio);

il *Ministero del tesoro* che provvede invece alla erogazione delle spese e quindi amministra il debito pubblico, prepara i bilanci e provvede a tutti i pagamenti;

il *Ministero della guerra*, che ha la amministrazione dell'esercito;

il *Ministero della marina*, che provvede all'amministrazione della marina da guerra e mercantile.

Nell'organizzazione dei Ministeri si debbono notare i vari corpi consultivi tecnici che esistono presso ciascun Ministero. Si tratta di Consigli o corpi collegiali, composti di persone esperte in determinate materie, che hanno la funzione di coadiuvare il Ministro, dandogli pareri sulle questioni di natura tecnica, che sono ad essi sottoposti.

A proposito di questi Consigli, si ricordi, che essi non prendono provvedimenti, ma emettono voti, di regola, solo consultivi, e che lo stesso parere consultivo, non sempre è richiesto in modo necessario; vi sono cioè casi in cui da una legge o da un regolamento, è tassativamente prescritto che si debba sentire il parere di un determinato Consiglio. Negli altri casi è sempre in facoltà del Ministro, di sentire il parere del Consiglio competente.

Questi Consigli sono numerosissimi.

Ve ne sono presso ciascun Ministero, e vanno sempre crescendo. Ricorderemo fra i più importanti: il Consiglio superiore di sanità e quello di beneficenza pubblica presso il Ministero dell'interno; il Consiglio superiore di agricoltura, il Consiglio superiore delle acque e foreste, il Consiglio dell'industria e del Commercio, il Consiglio superiore del lavoro, presso il Ministero di agricoltura; il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Magistrato delle acque (che è un organo in parte consultivo, in parte esecutivo, per provvedere alle opere idrauliche del Veneto), presso il Ministero dei lavori pubblici; il Consiglio superiore della pubblica istruzione, il Consiglio superiore della magistratura, presso il Ministero di Grazia e Giustizia; il Consiglio coloniale, presso il Ministero delle Colonie; il Consiglio del contenzioso diplomatico, presso il Ministero degli esteri; il Consiglio superiore del catasto, presso il Ministero delle finanze; la Commissione suprema di avanzamento, presso il Ministero della guerra; il Consiglio supremo della marina mercantile, presso il Ministero della marina.

c) Il Consiglio dei Ministri. La distribuzione fra i vari Ministeri delle funzioni relative alle diverse attività dello Stato, rende necessario un coordinamento

fra l'azione dei vari Ministeri. Occorre adunque un organo che riduca ad unità l'azione dei singoli Ministeri, decidendo sugli affari di competenza mista, dirimendo i conflitti che possono sorgere fra i vari Ministeri, stabilendo l'indirizzo generale da darsi all'Amministrazione dello Stato.

Formalmente questo organo di coordinamento è il Re; ma poichè il Re ha bisogno in tutte le forme della sua attività, di essere assistito dai suoi Consiglieri responsabili, che sono i Ministri, sostanzialmente, la funzione di coordinamento è assunta da un corpo collegiale che si compone di tutti i Ministri e che si chiama Consiglio dei Ministri.

Esso non è un organo gerarchicamente superiore ai Ministri, ma è l'organo che coadiuva il capo dello Stato nella sua funzione integratrice dell'attività amministrativa.

d) Il Consiglio di Stato. È il supremo corpo consultivo della Amministrazione. Esso è un organo collegiale, la cui funzione consiste nel dare pareri all'Amministrazione, in tutte le questioni in cui entri un apprezzamento di natura giuridica.

In tal modo la competenza del Consiglio di Stato si distingue da quella dei singoli Consigli dei vari Ministeri: il Consiglio di Stato è il supremo consulente legale dello Stato, mentre gli altri Consigli emettono pareri di natura puramente tecnica. Dicendo che il Consiglio di Stato dà pareri con riguardo all'elemento giuridico degli affari, non si afferma che i pareri del Consiglio di Stato sono dei semplici giudizi di legalità, perchè al contrario, il Consiglio di Stato apprezza sovente anche il merito cioè la convenienza, la opportunità di un provvedimento. Ma la convenienza e l'opportunità sono da esso considerate da

un punto di vista puramente amministrativo, in quanto cioè concerne l'uso prudente dei poteri discrezionali dell'Amministrazione. In altri termini i criteri, a cui si ispira il Consiglio di Stato, sono criteri o di legalità o di politica amministrativa, mentre i Consigli tecnici emettono pareri, di regola, in base ad un apprezzamento desunto dai precetti delle varie scienze tecniche. Ciò s'intende in linea generale, perchè in singoli casi può accadere che singoli Consigli emettano pareri di indole non tecnica.

È da osservare ancora, che il Consiglio di Stato, non è organo consultivo di questo o di quel Ministero, ma di tutti i Ministeri. Come supremo organo consultivo dello Stato, il Consiglio di Stato, si divide in tre Sezioni, ciascuna delle quali tratta gli affari riguardanti un gruppo di Ministeri. La *I Sezione* (detta *dell'interno*) tratta degli affari relativi all'amministrazione interna ed alla istruzione pubblica. La *II Sezione* (detta *di giustizia*) tratta le questioni riguardanti il Ministero di grazia, giustizia e culti, quello dei lavori pubblici, quello delle poste e dei telegrafi, quello degli affari esteri e quello delle colonie. La *III Sezione* (detta di *finanza*), s'occupa degli affari riguardanti il Ministero delle finanze, del tesoro, della guerra e della marina.

Oltre queste tre Sezioni consultive, il Consiglio di Stato ha anche due altre sezioni (legge sul Consiglio di Stato del 17 agosto 1907) dette giurisdizionali, che sono la *quarta* e la *quinta*.

Le sezioni giurisdizionali, costituiscono il tribunale supremo della giustizia amministrativa, e sono aggregate al Consiglio di Stato, pur costituendo un organo diverso, con funzioni non consultive, ma contenziose. Di queste due sezioni parleremo trattando della giustizia amministrativa.

Il Consiglio di Stato, si compone del Presidente, di cinque Presidenti di Sezione, di trentacinque consiglieri e di dieci referendari. Questi ultimi sono una specie di consiglieri straordinari od aggiunti. Ogni Sezione si compone di un Presidente e di sette Consiglieri. I pareri del Consiglio di Stato sono dati o da una sezione o dalle sezioni riunite (in adunanza generale). I pareri si distinguono secondo che la loro richiesta è obbligatoria o facoltativa.

Sono obbligatori i pareri sui regolamenti generali di Amministrazione pubblica, sulle domande di estradizione di stranieri, sulle decisioni di provvisioni ecclesiastiche, sui ricorsi al Re in via straordinaria ed in altri casi specialmente indicati dalle varie leggi.

Quindi se la richiesta del parere è obbligatoria, il Consiglio di Stato, deve essere sentito, ed è viziato di nullità l'atto che sia stato emanato senza il parere del Consiglio di Stato, ma in ogni caso l'Amministrazione non è obbligata a seguire il parere.

Altre volte la richiesta del parere è puramente facoltativa. In genere il Consiglio di Stato, dà pareri sopra gli affari di qualunque natura, sui quali sia interrogato dai Ministri. Avuto il parere di una sezione, il Ministro, può sempre richiedere al Presidente, che l'affare sia sottoposto all'intero Consiglio e discusso in adunanza generale.

e) La Corte dei conti. È un organo collegiale, la cui funzione consiste essenzialmente nell'esercitare un controllo interno sull'Amministrazione, specialmente in materia finanziaria (legge 14 agosto 1862 e legge 9 luglio 1905). Le principali funzioni della Corte dei conti sono:

α) il controllo preventivo di legittimità, che si risolve nell'esame preventivo di tutti i Decreti reali, qualun-

que sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'oggetto. Questo esame verte unicamente sulla legittimità del Decreto, cioè sulla sua conformità alle leggi e ai regolamenti. La Corte, se riconosce legittimo il decreto, vi appone il visto e lo registra; se poi non riconosca legittimo il Decreto, rifiuta il visto. Il visto e la registrazione alla Corte dei conti sono condizioni necessarie perchè il Decreto abbia esecuzione. Tuttavia, il rifiuto del visto da parte della Corte dei conti non è definitivo, nel senso che il Consiglio dei Ministri può sempre ordinare la registrazione « con riserva ».

I Decreti registrati con riserva devono essere comunicati alla Camera ed al Senato, perchè essi si pronunciano su la responsabilità politica del Ministero.

β) La Corte dei conti, esercita inoltre, *il controllo preventivo finanziario* su tutti i Decreti ministeriali, che implichino l'impegno di una spesa, e su tutti gli ordini di pagamento dei mandati con cui le spese si eseguono.

Lo scopo di questo controllo è duplice; quello di esaminare la regolarità contabile delle spese che si eseguono, in quanto debbono essere conformi al bilancio, e quello di esaminare la legittimità di tutti questi atti anche all'infuori della legge del bilancio.

Oltre queste funzioni principali, la Corte dei conti, ha la vigilanza su tutte le riscossioni e i pagamenti, che si fanno dagli agenti del governo, e vigila sulle cauzioni dovute dagli agenti dello Stato.

In ultimo la Corte dei conti ha una competenza particolarissima che non può dirsi di controllo, in materia *di pensioni*. Si tratta, in sostanza, di una funzione amministrativa, in quanto spetta alla Corte di liquidare le pensioni a carico dello Stato, e di una funzione giurisdi-

zionale in quanto la Corte risolve, a sezioni riunite, tutte le controversie che possono nascere sulla liquidazione delle pensioni.

La Corte dei conti ha funzione giurisdizionale anche riguardo ai *conti* di coloro che hanno maneggio di denaro pubblico (Contabili dello stato, delle provincie, dei comuni), giacchè l'esame che essa fa di questi conti (per i contabili dello stato e delle provincie in primo grado, per quelli dei comuni in grado di appello), termina con una decisione che ha tutti i caratteri della sentenza.

La Corte dei conti si divide in quattro Sezioni e si compone di un Presidente, di quattro Presidenti di sezione e di sedici Consiglieri.

La posizione della Corte dei conti come organo di controllo, è controversa. Da taluno è considerata come un organo delegato del Parlamento, ma crediamo noi, a torto.

Storicamente la si potrà anche considerare come una derivazione del Parlamento, ma oggi essa non è che un organo amministrativo, che fa parte della Amministrazione dello Stato.

Sezione *B*. - **Organi od uffici locali dell'Amministrazione dello Stato.**

L'esistenza di organi locali dell'Amministrazione dello Stato, dipende dal fatto che, per la vastità del territorio su cui questa Amministrazione deve esercitare la sua attività, è necessaria una ripartizione territoriale delle funzioni dei suoi vari organi. Ed è ben naturale che gli organi destinati ad un determinato ambito territoriale, risiedano altresì nel territorio alla cui amministrazione sono preposti.

La specificazione dell'attività rispetto ad un determinato territorio e la residenza in questo, ci danno il concetto degli organi locali dell'Amministrazione dello Stato.

Questi organi pertanto, sebbene esercitino la loro funzione rispetto ad un determinato territorio e risiedano in esso, sono pur sempre organi dello Stato e non si devono confondere cogli organi degli enti autarchici locali.

Tanto più è necessario tenere ferma questa distinzione, in quanto spesso le circoscrizioni territoriali, entro cui gli organi locali dello Stato erercitano le loro attribuzioni, coincidono per estensione colla circoscrizione di taluni enti autarchici territoriali e specialmente della Provincia.

Così per esempio, la Prefettura, organo locale dell'Amministrazione dello Stato, esercita le sue funzioni nello stesso ambito territoriale della Provincia; e così pure le Intendenze di finanza di cui ve n'ha una per ogni Provincia; così i Provveditori agli studi, gli uffici del Genio civile ecc.

Ma se questo è un caso frequente, è anche frequente il caso di uffici locali dello Stato la cui circoscrizione territoriale non coincide colla circoscrizione di alcuni enti autarchici. Così per es. le Preture, che esercitano le loro funzioni rispetto ad un territorio che si chiama *mandamento*, il quale non corrisponde al territorio di alcun ente autarchico; così le Sottoprefetture che esercitano le loro funzioni rispetto ad un territorio che si chiama *circondario*; così le Corti d'appello, il cui territorio giurisdizionale si chiama *distretto*; così gli Uffici superiori d'ispezione del Genio civile, che esercitano la loro funzione rispetto ad una circoscrizione territoriale che si chiama *compartimento*, ecc.

Il problema delle attribuzioni che debbono essere riservate agli organi locali dello Stato, in confronto degli organi centrali, prende il nome di *problema del decentramento burocratico*; e precisamente il fatto che sieno aumentati i poteri degli organi locali dello Stato, dà all'Amministrazione dello Stato, il carattere d'una Amministrazione discentrata, cioè di una Amministrazione esercitata prevalentemente dagli organi che risiedono non nel centro, ma nel luogo dove la funzione si compie. Questa forma di decentramento puramente burocratico, non si deve confondere con l'*autarchia* che rappresenta una forma di decentramento più sostanziale, in quanto che nella autarchia si ha realmente, delegazione di funzioni dello Stato ad enti antarchici locali, e quindi sostituzione degli enti medesimi allo Stato.

Gli organi locali dello Stato, sono numerosissimi; ogni ministero ha i suoi, e sarebbe troppo lungo enumerarli tutti. Ricorderemo qui soltanto gli organi locali di cui è maggiore la importanza politica ed amministrativa, vale a dire: le Prefetture, le Sotto-prefetture, e i Sindaci considerati come ufficiali del governo.

a) *La Prefettura* è l'organo maggiore dell'Amministrazione locale dello Stato. Essa è, rispetto alla circoscrizione territoriale su cui esercita le sue funzioni, l'organo locale dello Stato considerato nel complesso delle sue attribuzioni amministrative; non è l'organo di questo piuttosto che di quell'altro ministero, ma di tutti i ministeri, vale a dire del Governo. Sotto questo punto di vista, la Prefettura è un ufficio che coordina l'azione di tutti i vari uffici locali della Provincia.

La circoscrizione territoriale in cui la Prefettura esercita le sue funzioni si chiama *Provincia*, e dal punto

di vista della estensione, essa coincide colla circoscrizione territoriale dell'ente autarchico « Provincia ».

La Prefettura è un organo burocratico, il che significa che essa comprende parecchi funzionari tutti dipendenti gerarchicamente da un capo, che si chiama *Prefetto*. Oltre a questo, vi è un funzionario che lo sostituisce nei casi di assenza o d'impedimento, il quale si chiama *Vice-prefetto* (anticamente Consigliere delegato). Vi sono poi vari *Consiglieri*, ognuno dei quali presiede ad uno degli uffici in cui si suddivide la Prefettura, e che si chiamano Divisioni.

Presso ogni Prefettura vi è un corpo collegiale che si chiama *Consiglio di Prefettura*, composto del Prefetto, che lo presiede e di un numero di Consiglieri non maggiore di tre.

Il Prefetto come capo dell'Ufficio, rappresenta nella Provincia, il Governo centrale; egli dipende quindi da tutto il Governo e perciò da tutti i Ministeri: principalmente però dal Ministero degli interni.

Le attribuzioni delle Prefetture riguardano in primo luogo la *vigilanza* sugli uffici locali dello Stato esistenti nella Provincia (esclusi quelli che non si possono chiamare locali, perchè non hanno veramente una circoscrizione territoriale propria, p. es. le Università, e quelli la cui circoscrizione eccede l'ambito della Provincia). In secondo luogo la *tutela* sugli enti autarchici, che lo Stato esercita principalmente per mezzo delle Prefetture. In ultimo, riguardano l'esercizio delle funzioni riservate al Ministero degl'interni, di cui la Prefettura è l'organo locale specifico, e particolarmente il mantenimento dell'ordine pubblico, la vigilanza sull'igiene e sanità pubblica, l'amministrazione carceraria. Ciò senza contare le attribuzioni particolari riserbate al Prefetto in determinati casi, p. es. in materia

di espropriazione, di lavori pubblici, di polizia, di miniere.

Il Consiglio di Prefettura è principalmente un organo consultivo, ma sotto questo punto di vista, la sua importanza è limitatissima. Esso ha anche funzioni giurisdizionali in materia di responsabilità contabile dei tesorieri comunali.

b) *Le Sotto-prefetture.*

La sottoprefettura esercita le sue funzioni sopra una circoscrizione che si chiama *circondario*. E come il circondario è una ripartizione della Provincia, così la Sotto-prefettura è un organo locale dipendente dalla Prefettura. Il capo della Sotto-prefettura, si chiama Sotto-prefetto. Le attribuzioni della Sotto-prefettura, riguardano principalmente la tutela dei Comuni del circondario, la pubblica sicurezza, la sanità e le carceri giudiziarie. Oltre a queste funzioni proprie, la Sotto-prefettura ne ha altre come organo ausiliare della Prefettura. È quindi chiamata a dare informazioni al Prefetto ed a eseguirne gli ordini provvedendo di propria autorità nei casi di urgenza.

c) *I Sindaci come ufficiali del Governo.*

Il Sindaco oltre che capo del Comune, è anche organo dello Stato rispetto a talune attribuzioni particolari (legge Comunale e Provinciale art. 142).

Le attribuzioni del Sindaco come ufficiale del Governo, riguardano principalmente la pubblica sicurezza e l'igiene pubblica (il Sindaco è Ufficiale di Pubblica Sicurezza dove non esiste un apposito funzionario), la tenuta dei registri dello stato civile, la pubblicazione delle leggi, le liste di leva ecc. (Legge com. e prov. art. 152).

Capo VII.

Organizzazione dell'Amministrazione degli enti autarchici.

Abbiamo veduto che cosa sono gli enti autarchici, e quali sono i principali enti autarchici. Fra essi hanno importanza particolarmente notevole: i *Comuni* e le *Provincie.*

Tanto i Comuni quanto le Provincie, sono enti autarchici territoriali, vale a dire enti autarchici che, per delegazione dello Stato, ma nel proprio interesse, esercitano funzioni statuali, con esercizio della sovranitá sopra un determinato territorio.

Il territorio del Comune è una frazione del territorio dello Stato ed una frazione molto piccola, perchè numerosissimi sono i Comuni, circa ottomila.

Tutto il territorio dello Stato è diviso in Comuni.

Il territorio della Provincia è la frazione più ampia del territorio dello Stato; comprende il territorio di più Comuni; le Provincie italiane sono sessantanove. Si noti però che la Provincia, ed il Comune sono enti fra loro completamente autonomi: non vi è perciò alcuna dipendenza fra i vari Comuni della provincia e la Provincia.

Le funzioni dei Comuni sono svariatissime; esse non sono tassativamente indicate dalla legge, e si può dire quindi, con una formula generale, che il Comune provvede a tutti gli interessi delle persone abitanti nel suo territorio, in quanto non vi provvede lo Stato. Quindi il Comune provvede alla polizia locale, all'igiene alla sanità, alla beneficenza, alla istruzione pubblica, alla viabilità urbana e rurale, ed anche all'esercizio di ta-

lune industrie che soddisfano ad un bisogno generale (tramvie, farmacie, forni, macellerie ecc.). In quest'ultimo caso i Comuni devono di regola, costituire una azienda autonoma per l'esercizio di queste industrie.

Veduto così che cosa sono i Comuni e che cosa sono le Provincie, vediamo brevemente della loro organizzazione.

A) *Organizzazione dei Comuni.*

Gli organi del Comune sono: il Consiglio Comunale, la Giunta Comunale, e il Sindaco.

Il Consiglio Comunale è un corpo collegiale elettivo, che si compone di un numero di membri variabile secondo l'importanza dei Comuni e precisamente di ottanta membri pei Comuni di popolazione superiore a 250 000 abitanti; di 60 pei Comuni la cui popolazione eccede i 60 000 abitanti; di 40 dove la popolazione supera i 30 000 abitanti; di 30 dove la popolazione supera i 10 000 abitanti; di 20 membri dove supera i 3000 abitanti; di 15 membri negli altri.

La nomina dei consiglieri comunali avviene per elezione popolare. Prendono parte alla elezione tutti coloro che sono iscritti come elettori nelle liste elettorali amministrative. Per essere iscritti in queste liste, occorre il concorso delle seguenti condizioni:

1°) avere compiuti vent'un anno di età;

2°) essere cittadino dello Stato e godere dei diritti civili nel Regno;

3°) avere uno dei seguenti requisiti:

a) essere elettori politici, purchè l'iscritto nelle liste elettorali politiche, abbia la propria residenza nel Comune; *b*) pagare annualmente un contributo diretto erariale nel Comune o cinque lire annue per tasse comunali, ovvero tenere in affitto beni stabili o locali che

si trovino nel Comune, e che sieno colpiti da un'imposta il cui minimo varia secondo la natura dei beni e la importanza del Comune.

Le liste elettorali sono permanenti e sono compilate da una Commissione comunale composta del Sindaco e di quattro o sei consiglieri scelti dal Consiglio fra gli elettori. Sono poi rivedute da una Commissione provinciale, composta dal Presidente del Tribunale, da un Consigliere di Prefettura e da tre elettori scelti dal Consiglio Provinciale.

Sono eleggibili a Consiglieri Comunali, tutti gli elettori iscritti, eccetto coloro che per l'ufficio che esercitano (funzionari a cui compete la vigilanza sui comuni), o per la qualità che rivestono (ecclesiastici e ministri dei culti aventi cura d'anime) o per gli interessi che abbiano col Comune (impiegati, appaltatori, persone che hanno lite vertente col Comune), sono ritenuti incompatibili.

Le elezioni hanno luogo ogni quattro anni.

La votazione avviene a scrutinio di lista, vale a dire ogni elettore ha diritto di votare una lista comprendente i nomi di quelli che vuole nominare Consiglieri Comunali, ma con voto limitato allo scopo di dare la rappresentanza alla minoranza. Quindi ogni elettore ha diritto di scrivere nella lista solamente un numero di nomi eguale ai quattro quinti dei Consiglieri da eleggere.

I Consiglieri comunali durano in carica quattro anni, perciò ogni quadriennio il Consiglio si rinnova per intero. Il Consiglio comunale è il supremo organo deliberativo del Comune; ad esso quindi spettano tutte le attribuzioni che non siano semplicemente esecutive e che norme speciali non attribuiscano ad altri organi.

Il Consiglio comunale si riunisce in sessione straor-

dinaria o per deliberazione del Sindaco o della Giunta o per domanda di una terza parte dei Consiglieri.

La Giunta Comunale è un corpo collegiale, composto oltre che dal Sindaco, di un numero di membri, variabile secondo i Comuni, che si chiamano Assessori. Gli Assessori sono: dieci effettivi e quattro supplenti, nei Comuni che hanno una popolazione superiore a 250 000 abitanti; otto effettivi e quattro supplenti nei Comuni che hanno più di 60 000 ab.; sei effettivi e due supplenti dove vi sono più di 30 000 ab.; quattro effettivi e due supplenti dove vi sono più di 3000 ab.; due effettivi e due supplenti in tutti gli altri Comuni (legge com. e prov., art. 135).

Gli assessori sono eletti dal Consiglio comunale fra i Consiglieri, a maggioranza assoluta di voti. La Giunta Comunale si rinnova per intero ogni quadriennio. La Giunta Comunale deve considerarsi come il Comitato permanente del Consiglio e perciò, oltre ad esercitare funzioni deliberative in alcune materie di minore importanza, ha facoltà di prendere le deliberazioni, che spetterebbero normalmente al Consiglio, nei casi di urgenza e salva la ratifica del Consiglio.

Il Sindaco è l'organo esecutivo del Comune; esso è eletto dal Consiglio comunale fra i Consiglieri; dura in ufficio quattro anni ed è come gli Assessori rieleggibile.

Il Sindaco cumula in sè la doppia qualità di organo del Comune e di Ufficiale del Governo. Come organo del Comune esso esegue le deliberazioni del Consiglio e della Giunta; ha la rappresentanza del Comune nei giudizi e nei contratti; presiede la Giunta ed il Consiglio comunale ed ha facoltà di prendere gli opportuni provvedimenti in materia di polizia, di edilità e di igiene, tutte le volte che se ne manifesti la

urgenza (provvedimenti contingibili ed urgenti), legge com. e prov., art. 151 a 153.

Organi di tutela dei Comuni. Gli enti autarchici sono soggetti alla tutela dello Stato e naturalmente vi sono soggetti anche i Comuni. Gli organi di questa tutela sono quindi organi dello Stato. La tutela ordinaria dello Stato sui Comuni si esplica mediante i Prefetti ed i Sottoprefetti e mediante le Giunte Provinciali Amministrative.

I Prefetti e Sottoprefetti esercitano la tutela di legittimità sugli atti dei Comuni, vale a dire ad essi spetta di esaminare se gli atti dei vari organi deliberativi dei Comuni sono conformi alla legge. A questo scopo la legge stabilisce che tutte le deliberazioni del Consiglio comunale e della Giunta debbano essere trasmessi al Prefetto nel Circondario capoluogo di Provincia od al Sottoprefetto negli altri Circondari. Il Prefetto o Sottoprefetto esamina se la deliberazione è stata presa colle forme volute dalla legge e se essa non viola alcuna disposizione di legge. Se ritiene che la legge sia stata in qualunque modo violata, può sospendere la esecuzione delle deliberazioni con Decreto motivato, ed annullare la deliberazione pure con Decreto motivato e sentito il Consiglio di Prefettura. Se invece il Prefetto od il Sottoprefetto ritiene che la deliberazione sia conforme alla legge, rimanda la deliberazione stessa apponendovi il suo visto: con che la deliberazione diventa esecutiva. Qualora il Prefetto, entro quindici giorni dal ricevimento della deliberazione, non ne sospenda la esecuzione, la deliberazione diventa senz'altro esecutiva.

Un'altra forma con cui si esplica la tutela di legittimità dei Prefetti, è la c. d. tutela di sostituzione per gli atti negativi. Vale a dire quando gli organi

del Comune, omettono di compiere atti che sono obbligatori per legge (semprechè questa omissione non sia volontaria), il Prefetto, può provvedere al funzionamento del servizio anche con l'invio d'un suo Commissario che si sostituisce agli organi normali del Comune (Commissario prefettizio).

La Giunta Provinciale Amministrativa è un organo collegiale che si compone di sette membri di cui, tre sono funzionari di Stato e precisamente il Prefetto e due Consiglieri di Prefettura, e quattro sono membri elettivi nominati dal Consiglio Provinciale (art. 10 e 241 legge com. e prov.). Alla Giunta Provinciale spetta la tutela economica od amministrativa sui Comuni. Questa tutela economica non si può assimilare alla tutela che secondo il diritto privato si esercita su le persone fisiche incapaci; è piuttosto una forma di ingerenza dello Stato nell'Amministrazione dei Comuni, per cui lo Stato vuole che a certe deliberazioni più importanti, che riguardano l'Amministrazione comunale, partecipi un organo suo, la cui volontà deve concorrere con quella degli organi normali del Comune, perchè l'atto amministrativo del Comune, possa essere perfetto. La Giunta Prov. Amm. è pertanto un organo dello Stato che agisce nell'interesse dello Stato e dei Comuni. La tutela della Giunta Prov. Amm. sui Comuni, si manifesta sempre con l'intervento in alcuni atti posti in essere dal Comune. O, in altri termini, la tutela consiste in ciò che vi sono atti del Comune, per compiere i quali non basta la deliberazione degli organi normali del Comune (Consiglio comunale, Giunta), ma occorre altresì una deliberazione conforme o favorevole della Giunta Prov. Amm.

Questa deliberazione della Giunta Prov. Amm. alcune volte è richiesta preventivamente ed allora as-

sume la forma d'una *autorizzazione*; altre volte, ed è questo il caso più frequente, deve intervenire successivamente, ed assume allora la forma d'una *approvazione*. In ambedue i casi, l'atto che risulta dalla deliberazione dell'organo normale del Comune e dalla deliberazione della Giunta Provinciale Amministrativa, è un *atto complesso*.

Occorre l'autorizzazione della Giunta perchè il Comune possa stare in giudizio (legge com. e prov., art. 218), quando si tratta di azioni giudiziarie riguardanti beni immobili.

Occorre invece l'approvazione della Giunta Prov. Amm.: *a*) per gli atti che implicano un mutamento nel patrimonio del Comune (alienazione d'immobili e di titoli di qualunque specie, assunzione di prestiti, acquist' di titoli che non siano titoli dello Stato, gli impieghi di denaro che non consistano in acquisto di beni immobili e le locazioni che eccedano i dodici anni); *b*) l'imposizione di tributi; *c*) alcuni atti di particolare importanza come l'emanazione di alcuni Regolamenti specie di edilità e polizia locale, la classificazione delle strade e la costruzione delle medesime, tutte le spese che vincolino il Bilancio oltre cinque anni. (Legge com. e prov. art. 217).

Oltre la tutela economica, la Giunta Provinciale Amministrativa, esercita anche una *tutela di sostituzione* nei casi in cui il Consiglio, rifiuti di compiere atti a cui è obbligato. In questo caso la Giunta provvede a fare gli atti occorrenti e specie a spedire i mandati per il pagamento delle spese a cui il Comune è ob bligato.

In ultimo, può il Governo, nei casi più gravi, esercitare la *tutela di surrogazione* sui Comuni, sostituendo ai loro organi normali, un organo dello Stato. Si ha

allora lo « scioglimento » del Consiglio Comunale. Lo scioglimento ha luogo: per gravi motivi dipendenti dalla cattiva amministrazione del Comune o dalle persistenti violazioni degli obblighi imposti al Comune collo scioglimento.

Collo scioglimento del Consiglio Comunale vengono meno tutti gli organi normali dell'Amministrazione Comunale, quindi anche la Giunta Comunale ed il Sindaco. Agli organi normali è sostituito un organo straordinario che, appunto perchè è un organo dello Stato, si chiama Regio Commissario straordinario.

Lo scioglimento del Consiglio Comunale e la nomina del Regio Commissario, sono fatti mediante Decreto Regio.

Il Regio Commissario dura in carica tre mesi, ma possono i suoi poteri essere prorogati per altri tre mesi. Il Regio Commissario cumula in sè i poteri della Giunta e quelli del Sindaco, ed al pari della Giunta, in caso d'urgenza, può assumere quelli del Consiglio.

B) *Organizzazione della Provincia.*

Gli organi dell'Amministrazione provinciale sono: il Consiglio provinciale, la Deputazione provinciale, il Presidente della Deputazione provinciale.

Il Consiglio Provinciale è un organo collegiale elettivo, in tutto simile al Consiglio Comunale.

Per essere elettori provinciali, occorrono gli stessi requisiti che per essere elettori comunali. Anzi le liste degli elettori provinciali e comunali, sono uniche e prendono il nome complessivo di liste elettorali amministrative. Le norme per la votazione sono identiche, salvochè nelle elezioni provinciali, invece

di esservi un unico collegio elettorale, come avviene per quelle comunali, in cui tutti gli elettori del Comune concorrono alla votazione per la nomina di tutti i Consiglieri, vi sono vari collegi elettorali e precisamente, uno per Mandamento.

Perciò gli elettori appartenenti a ciascun Mandamento, concorrono solamente alla nomina dei Consiglieri assegnati al proprio Mandamento. Trattandosi di eleggere un numero limitato di Consiglieri (due o tre) non è ammessa la rappresentanza della minoranza, vale a dire, ogni elettore può votare l' intera lista comprendente il numero completo dei Consiglieri da eleggere.

Il Consiglio provinciale ha natura e funzioni uguali a quelle del Consiglio Comunale; è in sostanza il supremo organo deliberativo della Provincia. Si raduna una volta all'anno in sessione ordinaria ed in sessione straordinaria per iniziativa della Deputazione provinciale o del Prefetto o per domanda di un terzo dei Consiglieri. Alle sedute del Consiglio provinciale assiste il Prefetto come Commissario del Governo. I Consiglieri provinciali durano in carica quattro anni.

La deputazione provinciale è l'organo esecutivo della Provincia. La sua posizione giuridica è alquanto differente da quella della Giunta Comunale: essa ha invece i poteri del Consiglio Comunale e del Sindaco, rispetto alla Provincia, e quindi non è un organo puramente deliberativo, ma anche esecutivo. Anch'esso deve però considerarsi come il Comitato permanente del Consiglio, di modo che ne assume le funzioni in caso di urgenza.

La Deputazione è eletta dal Consiglio Provinciale fra i consiglieri. Essa si compone d'un numero va-

riabile di membri secondo l'importanza della Provincia e precisamente di

dieci dove la popolazione eccede 600000 ab.
otto » » » » 300000 »

sei nelle altre.

Vi sono poi quattro membri supplenti nelle provincie eccedenti 600000 ab., e due nelle altre.

La Deputazione Provinciale resta in carica quattro anni.

Il Presidente della Deputazione Provinciale è eletto non dal Consiglio, ma dalla Deputazione nel suo seno. La sua posizione differisce profondamente da quella del Sindaco. Anzitutto non presiede il Consiglio, ma solo la Deputazione. La Presidenza del Consiglio, spetta invece ad un Presidente del Consiglio Provinciale. In secondo luogo il Presidente della Deputazione, non ha che limitate funzioni esecutive e precisamente solo quelle che la Deputazione non può per la sua natura di organo collegiale, compiere da sè; come: la rappresentanza della Deputazione in giudizio e la sorveglianza sugli uffici burocratici della Provincia.

Circa gli *organi che esercitano la tutela sulla Provincia*, diremo che sono il *Prefetto*, che esercita la tutela di legittimitá, come rispetto ai Comuni; il *Ministro dell'interno*, che approva i bilanci; ed il *Governo* del Re, che esercita la tutela straordinaria mediante lo scioglimento del Consiglio Provinciale e la nomina di una Commissione straordinaria che assume le funzioni della Deputazione.

Capo VIII.

Nascita, modificazione, estinzione dei rapporti di diritto amministrativo. Gli atti amministrativi.

Abbiamo detto che il rapporto giuridico, non è che un rapporto sociale regolato dal diritto.

E chiaro dunque che la trasformazione del rapporto sociale in rapporto giuridico, è opera esclusivamente del diritto, e che quindi il diritto non si limita a riconoscere i rapporti giuridici, ma li crea. Tuttavia poichè la norma giuridica, non trae dal nulla i rapporti giuridici, ma trasforma i rapporti sociali in giuridici, essa opera sempre sulla base d'una situazione di fatto già esistente.

La legge, in altri termini, crea i rapporti giuridici ricollegando ad un certo stato di fatto la nascita del rapporto. Ma non soltanto la nascita di un rapporto, ma anche ogni sua modificazione e la sua estinzione, avvengono collo stesso procedimento, cioè in quanto il diritto ricollega ad un determinato fatto questo effetto giuridico.

Si può dire in generale che il diritto non operi mai direttamente, ma sempre indirettamente, ricollegando determinati effetti giuridici ad un determinato fatto o ad una determinata situazione di fatto. In tale maniera, il fatto ci appare come una causa immediata e la norma giuridica, come la causa mediata di ogni effetto giuridico.

I fatti da cui dipendono la nascita, la modificazione e la estinzione del rapporto giuridico, si chiamano *fatti giuridici*. E nel diritto Amministrativo i

fatti da cui derivano la nascita, la modificazione o la estinzione di un rapporto di diritto amministrativo sono *fatti giuridici amministrativi.*

I fatti giuridici amministrativi, possono essere di due specie: fatti volontari cioè fatti dipendenti dalla volontà dell'uomo; e fatti involontari cioè fatti dipendenti dalle forze della natura.

I fatti volontari si suddividono alla loro volta in due categorie:

Vi sono fatti volontari in cui la volontà prosegue uno scopo approvato dal diritto ed abbiamo allora una prima categoria di fatti volontari, cioè i fatti volontari leciti. Questi alla loro volta si sottodistinguono ancora in :

a) *attività lecite*, cioè atti dell'uomo diretti a modificare la natura esteriore; così p. es. la piantagione di un albero, la costruzione d'una casa, d'una nave, la semina d'un campo di frumento ecc.

b) *dichiarazioni di volontà*, in cui si ha una semplice manifestazione di volere, a cui la legge riconnette conseguenze giuridiche. A questa categoria appartengono i contratti di diritto privato (compera, mutuo, locazione) e gli atti di ultima volontà (testamenti) e vi appartengono altresì, tutte le deliberazioni e le pronuncie delle autorità amministrative (approvazione d'un regolamento, nomina d'un impiegato ecc.).

Vi sono poi i fatti volontari illeciti, che sono quelli i quali si dirigono ad uno scopo disapprovato dal diritto e che perciò sono vietati dal diritto. E poichè quando il diritto vieta un determinato comportamento, alla norma che lo vieta è aggiunta sempre una sanzione, in virtù di questa sanzione derivano dal compimento del fatto illecito conseguenze dannose per chi

l'ha compiuto. Abbiamo visto che il rapporto in virtù del quale si pongono a carico dell'autore del fatto illecito, le conseguenze giuridiche del suo fatto, si chiama *responsabilità*.

Vengono in ultimo i fatti involontari, quelli cioè che non dipendono dalla volontà umana, non sono fatti dell'uomo, ma della natura esteriore.

Anch'essi hanno molta importanza giuridica perchè danno luogo a notevoli conseguenze giuridiche. Così p. es., la nascita, è un fatto che dà luogo ad importanti conseguenze giuridiche, in quanto crea un soggetto di diritti a cui sono immediatamente attribuiti numerosi diritti soggettivi; e la nascita nello Stato, o la nascita da un cittadino appartenente allo Stato, attribuisce la cittadinanza che è pure fonte di numerosi rapporti giuridici. Così è un fatto giuridico involontario importantissimo, la morte; così le inondazioni ed in genere tutti gli avvenimenti naturali che modificando stati di fatto, modificano anche i rapporti giuridici.

Nel campo del diritto amministrativo hanno importanza tanto i fatti volontari quanto gli involontari, e tanto i fatti volontari leciti quanto gl'illeciti, e tra i primi tanto i fatti materiali quanto le dichiarazioni di volontà.

Noi ci occuperemo qui brevemente soltanto delle dichiarazioni di volontà nel campo amministrativo e più precisamente degli atti amministrativi, che sono le dichiarazioni di volontà emesse dalla pubblica amministrazione. Diremo poi anche, brevemente, dei fatti illeciti nel diritto amministrativo e precisamente dei fatti illeciti dell'Amministrazione.

A) *Atti amministrativi.*

Gli atti amministrativi sono dichiarazioni di volontà dell'Amministrazione nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Perciò non tutti gli atti degli organi amministrativi, sono atti amministrativi ma solo gli atti che gli organi amministrativi compiono nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Quindi non sono atti amministrativi:

a) gli atti compiuti da organi amministrativi nell'esercizio d'una funzione pubblica, ma non amministrativa, per es. quelli compiuti nell'esercizio della funzione legislativa (Regolamenti) o nell'esercizio della funzione giurisdizionale (es. decisioni della Corte dei Conti in materia di pensioni);

b) gli atti compiuti dall'Amministrazione in quei casi in cui essa si pone al livello del privato: pone in essere cioè rapporti di diritto privato. Quindi tutti i c. d. atti di gestione che sono compiuti dalla Amministrazione sotto il regime del diritto privato, non sono atti amministrativi.

Al contrario, come abbiamo veduto, sarebbero sostanzialmente atti amministrativi, gli atti compiuti dagli organi non amministrativi (legislativi, giudiziari), in quanto eccezionalmente esercitino funzioni amministrative. Sarebbero perciò sostanzialmente atti amministrativi le leggi formali emanate dal Parlamento, e gli atti di volontaria giurisdizione, compiuti dall'autorità giudiziaria. In senso ampio tutti questi sono atti amministrativi; tuttavia noi intendiamo per atti amministrativi, gli atti dell'Amministrazione in senso stretto, in cui concorrono cioè non solo i requisiti formali ma

anche i requisiti sostanziali dell'atto amministrativo. E quindi consideriamo come «atti amministrativi, solo quelli che «provengono da organi amministrativi e sono esercizio di funzioni amministrative».

Vi sono varie specie di atti amministrativi, e le distinzioni che se ne possono fare, variano secondo i criteri da cui si parte. La più importante distinzione è quella che tiene presente la natura giuridica degli effetti che da tali atti derivano.

Sotto questo punto di vista, si possono distinguere:

a) Atti con cui l'Amministrazione, crea a sè diritti e stabilisce obblighi per i cittadini, o limita i diritti di questi a proprio vantaggio. Così p. es. i decreti di espropriazione per causa di utilità pubblica, che trasmettono la proprietà di determinati beni del cittadino, all'Amministrazione; i ruoli d'imposte che attribuiscono all'Amministrazione il diritto di esigere determinate somme dai cittadini; le liste di leva, che attribuiscono all'Amministrazione il diritto di esigere la prestazione del servizio militare da determinati cittadini. Questi atti, possono in senso lato, chiamarsi *ordini*, i quali alla loro volta, si distinguono in *comandi,* se impongono una qualche azione, ed in *divieti* in quanto impongono una omissione.

b) Atti con cui l'Amministrazione conferisce diritti ai cittadini e crea a sè obblighi. Così p. es. la concessione della cittadinanza, la nomina ad un impiego, l'autorizzazione a portare armi, a scavare miniere. Questi atti si chiamano *concessioni* in senso ampio e si suddistinguono alla lor volta in *concessioni in senso stretto* che conferiscono diritti nuovi ai cittadini: così la nomina ad una pubblica funzione, la concessione di una derivazione d'acqua pubblica, di suolo pubblico ecc.; ed *autorizzazioni*, che tolgono limiti stabiliti dalle leggi

alla libertà; come i permessi di porto d'arma, di apertura di opifici insalubri, le licenze d'esercizio ecc.

c) Atti con cui l'Amministrazione non crea rapporti giuridici, ma dichiara, constata l'esistenza di rapporti giuridici. In questo caso non vi è veramente una dichiarazione di volontà dell'Amministrazione, ma un semplice accertamento; così p. es. i certificati di nascita, gli atti di cittadinanza, la celebrazione del matrimonio, i brevetti d'invenzione, il visto prefettizio che accerta la legalità degli atti dell'Amministrazioue comunale, il visto della Corte dei conti per la registrazione, i decreti con cui si accolgono o respingono i ricorsi, ecc.

Una distinzione che da taluni si fa tra atti amministrativi, è quella di atti amministrativi *unilaterali* ed *atti amministrativi bilaterali*; cioè tra atti amministrativi per la cui perfezione è sufficiente la sola dichiarazione di volontà dell'Amministrazione e quelli per la cui perfezione occorre anche la volontà del cittadino. Gli atti amministrativi bilaterali, corrispondono ai *contratti* di diritto privato, che sono appunto negozi giuridici bilaterali. Secondo questa dottrina vi sarebbero adunque accanto agli atti amministrativi unilaterali, i contratti di diritto amministrativo.

Abbiamo già veduto a proposito della natura giuridica del rapporto intercedente tra il funzionario e lo Stato, che non si può ammettere l'esistenza di contratti di diritto pubblico, perchè il concetto di contratto, presuppone la parità di interesse e l'eguaglianza di condizione giuridica tra i contraenti, mentre questa non vi è quando una delle parti è lo Stato o in genere una pubblica amministrazione. E vedemmo che in tutti i casi in cui apparentemente concorre, accanto alla volontà dello Stato anche quella del cittadino, in sostanza, decisiva

per la nascita, modificazione od estinzione del rapporto giuridico è solo la volontà dello Stato, e quindi l'atto amministrativo è perfetto colla volontà dell'Amministrazione. La volontà del privato non è che condizione per la esecuzione dell'atto amministrativo.

B) *Fatti illeciti.*

Può darsi che l'Amministrazione pubblica, nell'esercizio della sua attività, venga a violare una norma giuridica che consacra un diritto del cittadino. In questo caso il fatto dell'amministrazione è un fatto illecito e ne deriva, come in tutti gli altri casi di violazione del diritto, una responsabilità a carico dell'Amministrazione e quindi l'obbligo di risarcire al cittadino il danno arrecatogli.

Se l'Amministrazione ha violato un diritto altrui nell'esercizio della sua attività privata, vale a dire quando agisce sopra un piede di eguaglianza coi cittadini, nel compiere di uno di quegli atti che si chiamano *di gestione*, non vi può essere alcun dubbio; si applicano i principi comuni del diritto civile che regolano la responsabilità.

Più complicata è la questione nel caso, in cui l'Amministrazione agisce nell'esercizio della sua attività amministrativa propriamente detta, ossia come sovrana, come fornita di un potere supremo in confronto del cittadino. Si è dubitato se in questo caso la responsabilità debba ammettersi: si è detto che quando lo Stato agisce come sovrano, il diritto del cittadino deve cedere e viene meno, e quindi non vi è violazione di diritto, nè responsabilità.

Ma questo ragionamento non è esatto perchè anche quando lo Stato agisce come sovrano, esso rimane limitato nella sua azione dal diritto e rimangono ri-

spetto ad esso i cittadini come soggetti di diritto, i quali devono essere rispettati.

Crediamo adunque che la responsabilità debba ammettersi anche quando lo Stato agisce nell'esercizio dei suoi poteri sovrani, e quindi non solo pei c. d. atti di gestione, ma anche per quelli d'impero. A confortare questa opinione, sta del resto la disposizione testuale dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865 sulla abolizione del contenzioso amministrativo, la quale stabilisce che i tribunali ordinari possono conoscere della legalità degli atti amministrativi senza poterli però nè modificare nè revocare, ma solo pronunciando sugli effetti di essi in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. Ciò significa in altri termini, che i tribunali ordinari possono pronunciare la responsabilità della Amministrazione e condannarla al risarcimento dei danni per atti amministrativi che sono appunto gli atti d'impero. L'art. 4 infatti non può applicarsi che agli atti d'impero e non agli atti di gestione, perchè per questi ultimi già era competente l'autorità giudiziaria prima della legge del '65 ed ad ogni modo ad essi non si applicano certamente, le disposizioni dell'art. 4.

La responsabilità deriva alla Amministrazione dal suo fatto illecito, vale a dire da una sua attività che violando un diritto altrui, abbia arrecato danno al cittadino. Non vi è infatti violazione del diritto senza un danno, perchè essendo il diritto un interesse protetto giuridicamente, violare il diritto significa appunto violare o ledere un interesse, cioè recare un danno. Quindi perchè vi sia violazione d'un diritto da parte dell'Amministrazione, e quindi responsabilità, occorre che l'Amministrazione con una sua attività materiale, abbia invasa la sfera giuridica del cittadino; e non basta che

l'Amministrazione abbia emesso un semplice atto amministrativo, cioè una dichiarazione di volontà: finchè l'Amministrazione si limita a questa, la violazione del diritto potrà essere preparata, ma non consumata; questa si consumerà solo mediante la esecuzione dell'atto amministrativo da cui deriverà il danno del cittadino. Adunque solo i fatti materiali dell'Amministrazione possono essere illeciti ed ingenerare una responsabilità: i semplici atti amministrativi, cioè le dichiarazioni di volontà dell'Amministrazione potranno essere illegittimi, ma non daranno mai luogo ad una responsabilità. Bene è vero che talora, per giudicare della illiceità d'un fatto materiale che costituisce l'esecuzione d'un atto amministrativo, occorre risalire all'atto stesso, per vedere se esso sia legittimo o no; ma ciò importa soltanto che in questo caso non potrà la esecuzione dichiararsi illecita e farsi luogo alla responsabilità, se non dopo avere impugnata la legittimità dell'atto da cui la esecuzione dipende.

Dalla responsabilità dell'Amministrazione per i fatti illeciti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, vanno distinti altri istituti giuridici che non di rado si confondono con essa:

a) deve anzitutto distinguersi la responsabilità dell'Amministrazione per i suoi fatti illeciti, dall'istituto della indennità che l'Amministrazione deve corrispondere per l'espropriazione d'un diritto appartenente al cittadino. È noto che in molti casi l'Amministrazione può imporre al cittadino il sacrificio d'un suo diritto, contro pagamento d'una congrua indennità. L'applicazione più importante di questo principio, l'abbiamo nella espropriazione per causa di utilità pubblica già preveduta dall'art. 29 dello Statuto. In questi casi non si può parlare d'una responsabili-

tà, per la semplice ragione che il fatto dell'Amministrazione non è illecito, ma lecito. Il cittadino di fronte ai bisogni superiori dell'Amministrazione perde il suo diritto, che rimane convertito nel diritto ad una indennità.

Non c'è quindi violazione del diritto del cittadino, ma conversione d'un diritto in un altro diverso. L'indennità non è una conseguenza del fatto illecito dell'Amministrazione, ma una condizione perchè il fatto dell'Amministrazione, sia lecito. In questi casi si è parlato d'una *responsabilità per atti legittimi;* ma, come si vede, a torto, perchè non esiste una responsabilità per atti legittimi in nessun caso e neppure in questo, in cui si tratta invece di una pura *conversione di diritti.*

b) non si deve poi confondere la responsabilità dell'Amministrazione per i suoi fatti illeciti, colla *responsabilità personale* in cui possono incorrere i funzionari quando danneggino illecitamente i terzi in occasione delle loro funzioni.

Certamente non sarà facile sempre il distinguere, quando il fatto illecito del funzionario sia da considerare come un fatto illecito proprio di lui, che dà luogo ad una responsabilità personale, e quando invece il fatto del funzionario, è da considerare come fatto dell'Amministrazione, che dà luogo ad una responsabilità dell'Amministrazione.

Il problema dovrà decidersi, a nostro avviso, guardando allo *scopo*, a cui era diretta l'attività del funzionario che ha violato il diritto del cittadino. Se il funzionario ha agito nell'interesse pubblico, il suo fatto illecito, è un fatto dell'Amministrazione, che dà luogo ad una responsabilità dell'Amministrazione; se invece si è servito della funzione pubblica, per scopi estranei

agli interessi dell'Amministrazione, il suo fatto sarà imputabile a lui e darà luogo ad una responsabilità personale.

Rimane quindi da vedere se nel caso che il funzionario compia un fatto illecito suo personale, debba l'Amministrazione risponderne in via di *responsabilità indiretta*. Per l'art. 1153 c. c., il principale è obbligato a rispondere delle colpe dei suoi preposti o commessi, in modo che a lui risale indirettamente la responsabilità del fatto altrui. Ma noi crediamo che di questa responsabilità indiretta non si possa parlare rispetto agli enti pubblici. Infatti, gli organi delle persone giuridiche pubbliche non si trovano rispetto a queste nella posizione di un commesso o dipendente di fronte al proprio principale. Gli organi delle persone giuridiche, finchè agiscono nell'interesse dell'ente, sono la persona giuridica stessa, mentre i commessi o dipendenti sono sempre organi distinti dal loro principale e quindi il loro fatto illecito, è sempre un fatto illecito personale che non può risalire al principale se non per la via della responsabilità indiretta. Al contrario gli organi delle persone giuridiche pubbliche, quando agiscono nell'interesse dell'ente, sono lo stesso ente che agisce e danno luogo ad una responsabilità diretta; quando agiscono per un interesse estraneo all'ente, perdono la loro qualità di organi e non possono obbligare la persona giuridica. In altri termini, rispetto agli organi delle persone giuridiche, non si può parlare d'una responsabilità indiretta.

CAPO IX.

Realizzazione dei diritti e degli interessi nel campo del diritto amministrativo

§ 1.

Nozioni generali.

Abbiamo veduto che nel campo del diritto amministrazione, figurano come soggetti di diritto, tanto le pubbliche amministrazioni (Stato ed enti autarchici), quanto i cittadini, e che pertanto, così gli uni, come gli altri, hanno diritti subiettivi. Questi diritti e questi interessi debbono essere realizzati; ed è perciò che l'ordinamento giuridico li tutela con una serie di istituzioni e di norme, di cui diremo brevemente.

In questa tutela, la condizione giuridica della pubblica amministrazione è profondamente diversa da quella del cittadino. Mentre infatti è un principio fondamentale di diritto moderno il divieto di farsi giustizia da sè (divieto della difesa privata), e l'obbligo quindi di ricorrere al giudice per ottenere la realizzazione del proprio diritto che sia rimasto in soddisfatto per inadempienza da parte dell'obbligato, questo principio non si applica all'Amministrazione pubblica.

Lo Stato e gli enti autarchici, in quanto agiscono come sovrani, non hanno bisogno di ricorrere al magistrato per ottenere la realizzazione dei loro diritti. Essi, che dispongono della forza inerente alla sovranità, possono realizzare da sè i propri diritti; possono cioè affermare il proprio diritto e soddisfarlo, ove occorra, colla forza. Deriva da ciò il principio della *esecutorietà degli atti amministrativi*, per cui, quando l'amministrazione ha

dichiarato ad essa competere un diritto, questo può essere realizzato colla forza, per opera della stessa Amministrazione. Così quando l'Amministrazione ha affermato il suo diritto ad esigere una imposta da determinati cittadini, ed ha proceduto alla formazione del ruolo, questo è senz'altro esecutorio, e l'Amministrazione non ha bisogno di rivolgersi al giudice e di ottenere una sentenza per farsi pagare coattivamente le somme di cui è creditrice, ma può senza altro procedere all'esecuzione forzata sui beni del cittadino, in base ai ruoli. Di modo che poi spetterà al cittadino, di dimostrare l'inesistenza del diritto dell'Amministrazione, davanti l'autorità giudiziaria, anzi egli non è ammesso a fare questa dimostrazione, se prima non ha pagato. Così se il Sindaco in base all'art. 153 legge Com. e prov. fa un provvedimento contingibile ed urgente in materia di edilità o di polizia locale, ed ordina per es. lo sgombero di una casa pericolante, l'ordine, sarà eseguito dalla forza pubblica direttamente, senza bisogno di ricorrere all'autorità giudiziaria.

Questo principio vale, si noti bene, unicamente per gli atti d'impero e non anche per quelli di gestione, rispetto ai quali l'Amministrazione si trova nelle stesse condizioni di un privato, e deve ricorrere all'Autorità giudiziaria per fare accertare occorrendo, e realizzare colla forza le sue pretese.

Quanto ai diritti dei cittadini verso l'Amministrazio. ne (e dicendo diritti dei cittadini comprendiamo anche i diritti degli enti autarchici contro lo Stato) ed a più forte ragione, quanto agli interessi dei cittadini, vale il principio generale del divieto della difesa privata, di modo che è assolutamente escluso che il cittadino possa far valere da sè i propri diritti ed interessi; occorre rivolgersi ad un organo dello Stato, che li faccia valere invece di lui.

Abbiamo già visto, che questa situazione di un organo dello Stato che fa valere i diritti del cittadino in confronto dello Stato stesso, non ha nulla di strano e risponde completamente al concetto dello Stato moderno ed al principio della divisione dei poteri.

Lasciando da parte la realizzazione dei diritti dell'Amministrazione, che avviene per opera della stessa Amministrazione e che non offre nulla di particolarmente interessante, ci limiteremo a parlare della realizzazione dei diritti e degli interessi dei cittadini, in confronto della pubblica Amministrazione, ossia della protezione giuridica del cittadino contro la pubblica Amministrazione.

È molto naturale che il cittadino debba essere tutelato nei rapporti con l'Amministrazione. Abbiamo visto che nello Stato moderno, il cittadino figura di fronte all'Amministrazione come soggetto di veri e propri diritti, perchè l'azione dell'Amministrazione non è libera, ma trova dei limiti appunto nei diritti del cittadino.

Ma l'attività della pubblica Amministrazione, non è limitata solo dai diritti dei cittadini; essa ha limiti sotto altri punti di vista e principalmente per tre altre ragioni:

a) perchè l'attività dell'Amministrazione è regolata da una quantità di norme poste nell'interesse della stessa Amministrazione; norme che distribuiscono questa attività fra organi diversi e ne determinano la competenza; norme che stabiliscono le forme ed i procedimenti da adottarsi nell'esercizio della funzione amministrazione; norme che conferiscono all'Amministrazione certi poteri e stabiliscano le condizioni intrinseche ed estrinseche alle quali sono soggetti i poteri dell'Amministrazione stessa;

b) perchè, anche quando l'Amministrazione è apparentemente libera nell'esercizio dei suoi poteri, quando cioè le sono attribuiti «poteri discrezionali», essa non può usare di questi poteri a suo capriccio, ma deve invece servirsene per gli scopi voluti dalla legge e nel modo migliore per il raggiungimento di questi scopi.

c) perchè nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, l'Amministrazione deve essere guidata sempre dal principio, di raggiungere il massimo interesse dell'Amministrazione e di sacrificare il meno possibile gli interessi dei cittadini.

Si vede, dunque, quanto più vincolata sia l'Amministrazione pubblica nell'esercizio dei suoi poteri, che non un cittadino qualunque nell'esercizio dei suoi diritti.

È vero che l'Amministrazione dispone di una forza soverchiante (sovranità) per la realizzazione dei suoi interessi, ma in compenso, essa non può realizzarli se non nelle forme e nei modi predeterminati e nello stesso apprezzamento dei suoi interessi è sottoposta a vincoli, a cui non è sottoposto il privato.

Da tutto ciò risulta che la tutela dei cittadini di fronte alla pubblica Amministrazione ha un campo d'azione assai vasto, più di quello che abbia la tutela d'un cittadino di fronte ad un altro cittadino. Mentre, in fatti, nei rapporti fra privati, sono presi in considerazione, solamente i diritti, e questi soltanto sono realizzati dallo Stato nella sua funzione giurisdizionale; nei rapporti fra cittadini ed Amministrazione, sono presi in considerazione anche gli interessi, come abbiamo veduto; ed anche questi sono tutelati e realizzati per opera dello Stato.

È naturale però che questa tutela non sia la stessa

in tutti i casi, ma vari secondo che si tratti di veri e propri diritti subbiettivi o di interessi legittimi o di interessi semplici.

Vediamo adunque come siano tutelati e realizzati questi diversi ordini di rapporti.

§ 2.

La tutela giurisdizionale.

La tutela giurisdizionale comprende i *diritti*. Anzi è nella essenza stessa della giurisdizione quella d'essere rivolta appunto a realizzare i diritti soggettivi: la realizzazione dei diritti soggettivi, quando viene fatta dallo Stato, sostituendosi al titolare del diritto, dà appunto luogo alla funzione giurisdizionale o giudiziaria.

La giurisdizione può essere *ordinaria*, o *speciale*. La contrapposizione fra l'una e l'altra, non è che la contrapposizione tra regola ed eccezione, e si riferisce alla quantità di diritti, la cui realizzazione è affidata a determinate categorie di organi giudiziari.

La giurisdizione ordinaria è quel potere giurisdizionale che spetta ai giudici, a cui è deferita *normalmente* la realizzazione dei rapporti giuridici *in generale*.

La giurisdizione speciale è il potere giurisdizionale deferito ad un giudice determinato, rispetto ad un *determinato* rapporto giuridico.

E poichè alla funzione giurisdizionale sono preposti organi appositi che costituiscono il c. d. potere giudiziario, si chiama giurisdizione ordinaria, quella che spetta agli organi normali del potere giudiziario, che si dicono anche organi giudiziari semplicemente.

Di conseguenza, quando si ha una giurisdizione speciale, essa è affidata ad un organo che non appar-

tiene al potere giudiziario, ma al potere amministrativo o al potere legislativo.

Tuttavia, questo non è vero in modo assoluto, perchè possono darsi giudici speciali che non appartengano a nessuno dei tre poteri dello Stato; p. es. i collegi dei probi-viri, per le controversie riguardanti il lavoro industriale: essi a stretto rigore non sono organi di alcuno dei poteri normali dello Stato, ma in definitiva, possono però farsi rientrare in largo senso, fra gli organi del potere giudiziario.

Prima della unificazione legislativa del Regno d'Italia, cioè prima del 1865 (anno in cui la legislazione fu unificata ed emanati i Codici), vigeva in Italia, il sistema del *Contenzioso Amministrativo*. Consisteva esso in ciò, che le controversie tra il cittadino e l'Amministrazione ed anche le controversie sui diritti dei cittadini, erano devolute alla competenza speciale di tribunali composti di organi facenti parte della stessa gerarchia amministrativa. Questi tribunali speciali detti del contenzioso amministrativo, erano vari, ma i più importanti di essi, erano: il Consiglio di Stato, le Consulte di Stato, la Corte dei Conti ecc.

La ragione d'essere di questi tribunali amministrativi, consisteva principalmente in ciò, che sembrava disdicevole all'Amministrazione e contrario al principio della divisione dei poteri, che l'Amministrazione potesse essere convenuta davanti i Tribunali ordinari, dai cittadini.

Ciò sembrava dar luogo ad abusi e sopratutto legittimava il sospetto di scarsa imparzialità di tali magistrature composte di funzionari amministrativi, perchè appariva che in questi giudizi, l'Amministrazione figurasse ad un tempo, come giudice e come parte.

Per tanto, la legge 20 marzo 1865 allegato *E*, ispiran-

dosi ad un criterio liberale, procedette alla unificazione della giurisdizione, abolendo i tribunali del contenzioso amministrativo (art. 2). Questa legge però, non volle e non potè, al momento in cui aboliva i tribunali del contenzioso amministrativo, attribuire all'autorità giudiziaria ordinaria, la competenza su tutte le controversie, che erano già di competenza di quei tribunali. E ciò perchè i tribunali del Contenzioso amministrativo non conoscevano solo dei «diritti» dei cittadini contro la pubblica amministrazione, ma di una quantità di rapporti, in cui venivano in questione semplici «interessi» dei cittadini. Non erano quindi soltanto organi giurisdizionali, ma anche organi amministrativi di controllo interno sugli atti della Amministrazione.

Nell'abolire i Tribunali del contenzioso amministrativo, la legge del 1865, fece una distinzione che è rimasta fondamentale nel nostro diritto pubblico, cioè quella fra *diritti veri e propri* ed *interessi*.

Quanto ai diritti, essa li attribuì alla competenza dei Tribunali ordinari, deferendo alla cognizione di questi, tutte le controversie riguardanti diritti civili o politici, vale a dire privati o pubblici, di cittadini e di enti morali, comunque vi potesse essere interessata la pubblica amministrazione ed ancorchè fossero emanati provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Quanto agli interessi, essa stabilì che fossero devoluti alla competenza degli organi amministrativi ordinari, i quali avrebbero provveduto sui ricorsi dei cittadini, mediante decreto motivato, udito il parere dei corpi consultivi competenti.

Con questa legge adunque, si è ottenuta in buona parte, la unificazione della giurisdizione, così che oggi

si può dire, che i giudici ordinari, sono competenti a giudicare di qualunque controversia possa sorgere, che riguardi un diritto del cittadino, anche se questo diritto si fa valere contro lo Stato od altra pubblica amministrazionne.

Non abbiamo bisogno di dire quali sono i giudici ordinari: e ciò del resto esorbiterebbe dal nostro compito. Ricordiamo solo che vi sono in Italia i Giudici conciliatori per le controversie fino al valore di cento lire; i Pretori per le controversie del valore da cento a millecinquecento lire e per giudicare in appello sulle sentenze dei conciliatori oltre le cinquanta lire; i Tribunali ordinari, per giudicare in 1° grado delle controversie, qualunque sia il loro valore, e gli appelli contro le sentenze dei Pretori; le Corti d'appello ed in fine le Corti di Cassazione, che giudicano unicamente della conformità alla legge, sia dal punto di vista formale che sostanziale, delle sentenze emanate in grado di appello.

La competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, riguarda i diritti di qualunque genere, che il cittadino possa vantare contro la pubblica amministrazione; ciò significa che tutti gli atti propriamente amministrativi, sono soggetti al controllo giudiziario e quindi anche gli « atti d'impero », perchè anche rispetto a questi il cittadino può vantare diritti. Sono invece esclusi gli atti c. d. discrezionali, in cui l'Amministrazione usa di un potere discrezionale, solo perchè di fronte a quei poteri, non vi sono diritti del cittadino. Non si tratta dunque, veramente, di una eccezione, ma di applicazione del principio che ai Tribunali ordinari sono devolute solo le controversie sui diritti. Al controllo dei Tribunali ordinari sono soggetti solo gli atti amministrativi, che siano tali in

senso formale, quindi non gli atti amministrativi emanati dal Parlamento e gli atti interni delle Camere.

La competenza dei Tribunali ordinari rispetto alle controversie, che possono sorgere fra cittadini ed Amministrazione, è una competenza limitata, non nella sua estensione, ma nei suoi effetti.

In fatti, mentre quando si tratta d'una controversia fra privati per un negozio giuridico privato, può il giudice, ove ne sia il caso, annullare o risolvere il negozio; se in una controversia fra cittadini e l'Amministrazione, viene in questione un atto amministrativo, stabilisce l'art. 4 della legge del 1865, che il magistrato non può, quando dichiara illegittimo un atto amministrativo, in alcun modo modificarlo o revocarlo. Deve limitarsi a conoscere degli *effetti* dell'atto, in relazione dell'oggetto dedotto in giudizio. Ciò significa che praticamente l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a condannare l'Amministrazione, al risarcimento del danno. Così ad es., se un funzionario inamovibile, che ha, quindi, diritto al posto, è arbitrariamente rimosso, egli potrà certo rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria, la quale potrà bensì constatare l'illegittimità dell'atto amministrativo ma non potrà revocarlo; quindi non potrà reintegrare il funzionario nel suo posto, e dovrà limitarsi a condannare l'Amministrazione al risarcimento dei danni (1).

Abbiamo detto che con la legge del 20 marzo 1865, si ottenne quasi completamente l'unificazione della giu-

(1) Occorre notare, come abbiamo del resto accennato altrove, che questa limitazione della competenza della autorità giudiziaria rispetto agli atti amministrativi, non riguarda tutti gli atti dell'Amministrazione, ma soli atti amministrativi in senso proprio, cioè quelli che l'Amministrazione compie servendosi dei poteri inerenti nella sua sovranità e quindi i soli atti d'impero. Gli atti di gestione, i quali sono in sostanza

risdizione. Tuttavia rimasero anche dopo quella legge *alcune giurisdizioni speciali* ed altre sono venute aggiungendovisi in virtù di leggi posteriori.

Queste giurisdizioni speciali, riguardano particolari materie, tassativamente indicate. Le più importanti sono:

a) *Il Consiglio di Stato*, anzi, per essere più precisi, la V Sezione del Consiglio di Stato, che è competente, per l'art. 23 della legge 17 agosto 1907 sul Consiglio di Stato, a pronunziare delle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori in materia di debito pubblico; di sequestro di temporalità; delle contestazioni fra Comuni di diverse provincie ecc.; controversie che sono indicate specificatamente ai n. 1, 2, 3, 4, 5, 6 del citato art. 23 od in altre leggi speciali:

b) *La Corte dei conti* competente a giudicare delle controversie in materia di pensioni e di responsabilità di coloro, che hanno maneggio di denaro pubblico.

c) *La Giunta Provinciale Amministrativa* competente a giudicare in alcune controversie in materia stradale ed elettorale;

d) *I Consigli di leva*, che giudicano sulle controversie relative alla leva di terra e di mare.

Vi sono poi altre numerose giurisdizioni speciali che qui non occorre nominare.

È da notare, rispetto a queste varie giurisdizioni speciali, che si dicono amministrative perchè appunto giudicano di questioni tra cittadini ed Amministrazione, che esse, di regola, comprendono non solo la le-

---

negozi giuridici privati, che l'Amministrazione compie sotto il regime del diritto privato, ponendosi in condizione di eguaglianza coi cittadini, sono regolati dal diritto comune e per essi la competenza dell'autorità giudiziaria non soffre limitazione.

gittimità, ma anche il merito. Con che spesso alla decisione giudiziaria s'innesta un provvedimento amministrativo, in quanto questi organi, possono anche modificare e revocare atti amministrativi. Così, p. es. le giurisdizioni elettorali (Giunta Provinciale Amministrativa e il Consiglio di Stato), non si limitano a pronunciare sulle questioni ad esse deferite, ma, correggono i risultati delle elezioni e sostituiscono ai candidati illegalmente proclamati, quelli che hanno diritto di esserlo (legge comunale e provinciale art. 98).

§ 3.

Gli organi della Giustizia Amministrativa e i Ricorsi contenziosi.

La legge 20 marzo 1865, se da un canto rappresentò un progresso, da un altro segnò invece un regresso sulla legislazione anteriore. Segnò un progresso in quanto operò in buona parte la unificazione della giurisdizione e deferì ai Tribunali ordinari, le controversie sui diritti dei cittadini verso la pubblica amministrazione. Ma fu un regresso in quanto, aboliti i Tribunali del contenzioso amministrativo, deferì alla stessa Amministrazione attiva, la tutela degli interessi dei cittadini. Per questi interessi adunque le garanzie dei cittadini, vennero diminuite piuttosto che aumentate. Dove, secondo la legislazione anteriore, stavano degli organi speciali, sia pure appartenenti alla gerarchia amministrativa, subentrarono gli stessi organi attivi dell'amministrazione, e quindi invece di organi giudicanti, gli stessi organi incaricati della amministrazione attiva.

Questa condizione di cose apparve presto come

intollerabile. È naturale che gli organi abituati a tutelare gli interessi dell'Amministrazione, fossero poco adatti a tutelare quelli dei cittadini, e quindi tanto gli interessi legittimi, quanto gli interessi semplici, nei casi in cui avrebbero dovuto essere presi in considerazione, restavano bene spesso sacrificati.

Il ricorso gerarchico concesso dalla legge del 1865, si palesò pertanto in pratica, affatto insufficiente e nella opinione pubblica si delineò un movimento diretto ad ottenere più efficaci garanzie per gli interessi del cittadino, che si volevano tutelare in quanto coincidessero o non contrastassero cogli interessi dell'Amministrazione. Si volle quindi che non solo il *diritto* ma anche la *giustizia* si osservassero dall'Amministrazione. E specialmente il deputato Silvio Spaventa, in un discorso tenuto ai suoi elettori di Bergamo, propugnò la instaurazione della «giustizia nell'amministrazione». Questo movimento di idee, mise capo alle due leggi del 2 giugno 1889 e del 1 maggio 1890. Colla prima fu istituita una IV Sezione del Consiglio di Stato, che fu aggiunta alle tre consultive per lo innanzi esistenti; e colla seconda, fu trasformata la Giunta Prov. Amm. organo di tutela dei Comuni, in un organo giudicante.

A questi due organi, IV Sezione del Consiglio di Stato e Giunta Provinciale Amministrativa, fu affidata la tutela di quegli interessi, che per la legge del 1865 erano rimasti privi di tutela. Non però tutti gli interessi dei cittadini vennero deferiti a questi due organi della Giustizia Amministrativa, ma solo una parte di essi, mentre per gli altri, rimase in vigore il sistema della legge del 1865 lasciando perciò la loro realizzazione affidata agli organi normali dell'Amministrazione attiva.

Quali furono dunque gli interessi la cui tutela venne

affidata a questi due nuovi organi della Giustizia Amministrativa?

Anzitutto gli interessi legittimi, vale a dire, come si è visto più volte, tutti quegli interessi dei cittadini che sono occasionalmente o indirettamente tutelati da una norma giuridica posta nell'interesse dell'Amministrazione.

In secondo luogo, taluni interessi semplici, in alcuni casi tassativamente indicati dalla legge.

E poichè, per tutelare gli interessi legittimi, occorre decidere se l'atto amministrativo, che lede l'interesse del cittadino, è emanato in conformità delle norme giuridiche da cui l'interesse del cittadino è indirettamente tutelato, la competenza di questi organi della Giustizia Amministrativa rispetto agli interessi legittimi, si chiama *competenza di legittimità*. Invece, poichè per tutelare gli interessi semplici nei casi indicati nella legge, occorre giudicare dell'uso fatto dall'Amministrazione dei suoi poteri discrezionali (ricordiamo che gli interessi semplici presuppongono sempre un potere discrezionale dell'Amministrazione); la competenza dei due organi predetti per la tutela degli interessi semplici, si chiama *competenza di merito*.

La competenza di legittimità, appunto perchè si estende a tutti gli interessi legittimi, senza eccezione, e riguarda quindi tutti gli atti amministrativi che ledono tali interessi, è una competenza generale.

Invece la competenza di merito, poichè riguarda solo gli interessi semplici nei casi tassativamente indicati dalla legge, è una competenza speciale. Ciò significa che essa non riguarda se non gli atti amministrativi particolarmente indicati dalla legge.

Le leggi 2 giugno 1889 e 1 maggio 1890, furono riformate ambedue colla *legge 7 marzo 1907* e vennero

con le modificazioni arrecate, ripubblicate in testo unico con i due Decreti Regi del 17 agosto 1907 n. 638 per la legge sul Consiglio di Stato e del 17 agosto 1907 n. 639 per la legge relativa alla Giunta Provinciale Amministrativa.

La riforma più importante attuata dalla legge 7 marzo 1907, fu la istituzione d'una V Sezione del Consiglio di Stato, pure con attribuzioni di Giustizia Amministrativa, che venne aggiunta alle quattro già esistenti. La competenza della IV Sezione venne divisa fra la IV e la V, attribuendosi alla quarta la competenza di legittimità ed alla quinta la competenza di merito.

La ragione sostanziale della riforma, fu semplicemente quella di facilitare il lavoro del Consiglio di Stato, come organo della Giustizia Amministrativa, che si era venuto allargando in modo che la IV Sezione era divenuta insufficiente ad espletarlo.

Oggi adunque, gli organi della Giustizia Amministrativa contenziosa, sono la IV Sezione del Consiglio di Stato, che ha competenza di legittimità; la V Sezione del Consiglio di Stato, che ha competenza di merito; e la Giunta Provinciale Amministrativa, che ha competenza promiscua di legittimità e di merito.

Molto discussa è la natura di questi organi della Giustizia Amministrativa, e delle funzioni che essi esercitano.

Autorevoli scrittori ritengono che si tratti di veri organi giurisdizionali, i quali esercitano una funzione giurisdizionale. Si giunge a questa conseguenza per vari ordini di ragioni. Si dice anzitutto, che questi organi presentano tutti i caratteri estrinseci degli organi giudicanti e che la loro funzione si svolge nelle stesse forme della funzione giudiziaria. Si aggiunge poi che esistono nella funzione di questi organi, anche i requi-

siti sostanziali della funzione giudiziaria; se compito di questa è la realizzazione dei diritti soggettivi, vi ha anche qui una realizzazione di diritti soggettivi, perchè gli interessi che erano restati senza tutela secondo la legge del 1865, essendo stati tutelati dalle leggi dell''89 e del '90 sono oramai divenuti diritti subbiettivi. In ultimo si adduce la denominazione, con cui la legge recente del 1907 designa questi organi, che sono appunto chiamati « giurisdizionali ».

Ma, a nostro avviso, queste ragioni non sono convincenti. Non è decisivo anzitutto l'argomento desunto dalla forma che assumono questi organi ed in cui si estrinseca la loro funzione; perché noi sappiamo che non la forma determina la natura della funzione dell'organo, ma la sostanza delle funzioni ad esso deferite.

Nè decisiva è la seconda ragione; non è vero che in virtù delle due leggi del 1889 e del 1890, gli interessi dei cittadini siano divenuti senz'altro diritti soggettivi. Sappiamo infatti che non basta un interesse e una tutela giuridica, perchè vi sia diritto soggettivo, o in altri termini, che non è sufficiente una qualunque tutela, ma occorre bensì una tutela diretta ed indipendente; vi sono interessi tutelati in modo indiretto e dipendente, che non sono diritti soggettivi. Non basta dunque dire che gl'interessi insufficientemente tutelati dalla legge del 1865, hanno avuta una più efficace tutela dalle leggi del 1889 e del 1890; bisogna dimostrare che queste leggi, li hanno forniti di una tutela diretta ed indipendente, con che solo si proverebbe che furono trasformati in diritti soggettivi.

In ultimo ha scarso valore anche il terzo argomento perchè la denominazione adoperata dalla legge, non basta a mutare la natura intrinseca di un istituto giuridico.

Un istituto giuridico non è quello che la legge lo ha chiamato, ma quello che la legge ha regolato. La denominazione legislativa potrà essere un indizio della volontà della legge ma, essa nulla vale, se è contraddetta da tutto il complesso delle norme che regolano l'istituto.

Ora tutta la storia della nostra legislazione e tutto il complesso delle norme che regolano gli organi della Giustizia Amministrativa dimostrano che la IV e la V Sezione del Consiglio di Stato, salvo in quei pochi casi già ricordati, in cui esercitano vera giurisdizione, per tutti gli altri, sono semplici organi della Giustizia Amministrativa, cioè organi amministrativi giudicanti, che esercitano una funzione amministrativa, contenziosa bensì, ma sempre amministrativa.

Noi sappiamo che la IV Sezione e la Giunta Provinciale Amministrativa, sono sorte per la tutela di quegli interessi che secondo la legge del 1865 ne avevano una troppo insufficiente. E questi interessi, non sono diritti, perchè i diritti, secondo la stessa legge del 1865, erano deferiti ai Tribunali ordinari; si tratta perciò d'interessi legittimi ed interessi semplici, la cui realizzazione fu deferita alla IV Sezione del Consiglio di Stato ed alla Giunta Provinciale Amministrativa.

Ma se non vi è realizzazione di un diritto soggettivo non vi può essere esercizio di giurisdizione, perchè caratteristica, appunto, della funzione giurisdizionale, è la realizzazione dei diritti. Dove vi sono soltanto interessi, non vi è giurisdizione, ma amministrazione.

Pertanto la IV Sezione del Consiglio di Stato e come essa, la V, la cui natura è identica, ed infine la Giunta Provinciale Amministrativa, hanno il com-

pito di esercitare un controllo interno sugli atti dell'Amministrazione attiva per stabilire, se essi sono conformi alle leggi e regolamenti e se rispondano a quella norma generale regolatrice dell'azione amministrativa, che impone all'Amministrazione di ottenere il massimo suo possibile vantaggio col minimo sacrificio degli interessi individuali. Si tratta in definitiva, di organi amministrativi di controllo sugli atti dell'Amministrazione.

Quest'opera di controllo è esercitata in primo luogo nell'interesse della stessa Amministrazione, perchè è interesse di questa che i suoi organi osservino la legge ed agiscano per il migliore vantaggio dello Stato col minimo sacrificio del privato. Il fatto che, tutelando questo interesse pubblico, essi tutelano anche un interesse del privato, non significa che la tutela dell'interesse individuale, sia lo scopo specifico della loro attività; essa ne è invece il risultato, ma non lo scopo; ne è, in altri termini, l'effetto mediato e non voluto.

Bene è vero che questi organi non possono procedere d'ufficio alla tutela dell'interesse dello Stato ed all'esercizio delle loro funzioni di controllo nell'interesse pubblico, ma occorre che la loro attività sia eccitata da una domanda del cittadino e che il cittadino vi abbia un *interesse personale*. Ma evidentemente il cittadino è considerato qui principalmente come un organo dell'interesse pubblico: il cittadino è fatto strumento degl'interessi dello Stato. Si ha, in altri termini, un caso di esercizio privato di funzioni pubbliche. Caso questo che si verifica non di rado: altri esempi ci sono, come l'« azione popolare », in cui il cittadino è ammesso ad agire in giudizio in pro dell'amministrazione pubblica; come l'esercizio di servizi pubblici per concessione dello Stato (società conces-

sionarie di ferrovie, della illuminazione pubblica, dei monopoli); come la facoltà concessa al cittadino di arrestare i delinquenti colti in fragrante reato. Molto simile a questi casi è l'ipotesi che qui c'interessa. Anche qui il cittadino esercita una funzione d'interesse pubblico. Soltanto, egli non è ammesso a questo esercizio, se non concorre in lui anche un interesse personale; abbiamo perciò un abbinamento, una geminazione d'interessi, da cui nasce facilmente l'equivoco. Ma in realtà il cittadino, che ricorre alla IV o alla V Sezione del Consigiio di Stato o alla Giunta Provinciale Amministrativa, non fa valere, come può credersi erroneamente, il suo interesse individuale, ma l'interesse pubblico; l'interesse individuale è puramente condizione perchè egli possa far valere l'interesse pubblico, e solo perciò senza di quello non si potrà presentare il ricorso.

La legge avrebbe potuto ammettere tutti i cittadini a far valere l'interesse pubblico, mediante il ricorso; ed in verità tutti i cittadini, come tali, sono interessati al buon andamento dell'Amministrazione.

Ma per ragioni di opportunità, per non moltiplicare i ricorsi, per non esporre l'Amministrazione ad intralci continui nella sua attività, la legge ha voluto limitare il numero delle persone ammesse a ricorrere ed ha richiesto il requisito dell'interesse individuale. Questo e non altro è il significato della condizione prescritta dalla legge sul Consiglio di Stato e da quella sulla Giunta Provinciale Amministrativa.

Da questa concezione degli organi della Giustizia Amministrativa e della loro funzione come funzione amministrativa di controllo, derivano conseguenze importanti.

Prima di tutto, le decisioni di questi organi non

sono sentenze, ma *atti amministrativi*, e quindi, come stabilisce esplicitamente la legge, esse possono *annullare* e *modificare* un atto amministrativo e possono anche *sostituire* un altro atto a quello annullato. In secondo luogo, le decisioni di questi organi, essendo atti amministrativi, hanno un *effetto generale* e non limitato alle parti che hanno provocato il giudizio: per es. se la IV Sezione dichiara illegittimo un regolamento ed annulla il decreto che lo ha emanato, questa revoca, non vale solo nei rispetti del ricorrente, ma implica abrogazione del regolamento per tutti. In terzo luogo, queste decisioni non essendo sentenze, non hanno l'*autorità di cosa giudicata*, quindi non impediscono che vengano poi fatti valere mediante azione giudiziaria davanti i magistrati ordinari, i diritti dei cittadini, che quelle decisioni possono eventualmente ledere.

Infine noi crediamo che, se in un determinato caso, un atto dell'Amministrazione, lede contemporaneamente un *interesse* dell'Amministrazione ed un *diritto* del cittadino, il fatto che questo ultimo può far valere il proprio diritto con azione giudiziaria davanti il magistrato ordinario, non toglie che possa farsi valere l'interesse pubblico ad opera dello stesso cittadino, mediante ricorso ad organi della Giustizia Amministrativa. In fatti diversa è la natura del giudizio, diversa la funzione, diversi gli effetti della decisione. E può essere nello stesso interesse personale del cittadino, di preferire la via del ricorso contenzioso a quella dell'azione giudiziaria, perchè per es. il primo procedimento potrà portare all'annullamento dell'atto, mentre il secondo non potrà mai avere questo effetto. Si tratta in sostanza di due competenze che non sono in contrasto e possono coesistere.

Veduto così qual'è la natura di questi organi della

Giustizia Amministrativa, diciamo brevemente di ciascuno di essi.

A) *La IV Sezione del Consiglio di Stato.*

La competenza della IV Sezione è una competenza *di legittimità* o, come si dice, anche di *annullamento*, perchè non può condurre che all'annullamento del l'atto, non alla sua modificazione o sostituzione.

In fatti se l'atto amministrativo è illegittimo, non resta da far altro che annullarlo.

È anche una competenza *generale*, come vedremo, perchè non riguarda casi specificamente indicati, ma tutte le violazioni di legge.

Le forme di illegittimità sono dall'art. 22 della legge sul Consiglio di Stato riassunte nei tre casi seguenti:

a) *incompetenza*; b) *eccesso di potere*; c) *violazione di legge*.

Si tratta, come si vede, di tre casi di illegittimità o per meglio dire, di due casi particolari (incompetenza ed eccesso di potere) e di un caso generale (violazione di legge) di illegittimità.

L'incompetenza è in fatti una forma particolare di violazione, di legge, ed è precisamente la violazione delle norme giuridiche, che regolano la competenza fra gli organi amministrativi. Essa si ha quando un organo amministrativo agisce all'infuori della sfera di competenza a lui attribuita dalla legge.

L'eccesso di potere, è una forma particolare di illegittimità, che si verifica tutte le volte che l'atto amministrativo: 1° sia compiuto per uno scopo diverso da quello, per cui vennero dalla legge dati agli organi amministrativi i poteri necessari (*sviamento di potere*),

2° sia compiuto in base ad un erroneo accertamento dei fatti e manchi quindi della base di fatto, atta a giustificarlo (*travisamento del fatto*); 3° violi quella norma generale dell'azione amministrativa, che impone all'amministrazione di conseguire il massimo vantaggio possibile per essa, sacrificando il meno possibile, l'interesse del cittadino (*ingiustizia manifesta*).

Queste tre forme (sviamento di potere, travisamento del fatto, ingiustizia manifesta), in cui si concreta l'eccesso di potere, ed a cui se ne potrebbero aggiungere anche altre (es. la contraddittorietà e la illogicità del provvedimento), dimostrano che sotto questa formula un po' indeterminata dell' « eccesso di potere », si comprendono tutti i casi, in cui l'amministrazione viola la legge, usando male delle facoltà discrezionali che le sono attribuite, sia in quanto questo cattivo uso riguardi lo *scopo*, per cui le facoltà furono date (sviamento di potere; es. si licenzia un impiegato non per provvedere meglio al servizio, ma per sfogare animosità personali), sia in quanto riguardi *l'accertamento dello stato di fatto*, a cui con quelle facoltà si deve provvedere (travisamento del fatto); sia in quanto riguarda la considerazione, in cui si devono tenere gli interessi individuali nell'uso di quelle facoltà; sia in quanto riguarda il procedimento logico, che si deve seguire nell'usare di quei poteri.

Insomma potere discrezionale, non vuol dire potere arbitrario: tutte le forme di abuso di un potere discrezionale, costituiscono un eccesso di potere.

Quanto alla *violazione di legge*, si comprende che riguarda tutte le forme di violazione di legge in generale, quindi per es. illegalità formali, mancanza delle condizioni necessarie per emanare l'atto amministrativo ecc.

Vi sono alcuni atti, contro cui non è ammesso il ricorso, e questi sono:

α) gli atti amministrativi del Parlamento cioè le leggi in senso formale.

β) gli atti legislativi emanati dal Governo in forza d'una delegazione specifica: che non sono atti amministrativi neanche formalmente.

δ) gli atti giurisdizionali, qualunque sia l'organo da cui emanano, anche se si tratti di organi amministrativi.

γ) gli atti c. d. di governo o del potere politico, che sono tutti gli atti compiuti specialmente dal Re, ma nella sua qualità di partecipe della funzione legislativa o di organo di tutti i poteri dello Stato complessivamente considerati. Il primo caso si ha in tutti gli atti che riguardano i rapporti della Corona colle Camere (scioglimento della Camera dei deputati, proroga e chiusura delle Sessioni, nomina dei Senatori). Il secondo caso si ha nell'esercizio delle funzioni che spettano al Re come capo dello Stato, nei rapporti esterni (sottoscrizione dei trattati colle potenze estere, dichiarazione di guerra). Ed anche in quei casi in cui il Re per necessità urgenti, assume poteri legislativi (Decreti-legge).

Perchè possa avere luogo il ricorso alla IV Sezione, occorre poi che sia intervenuto un *provvedimento definitivo*, vale a dire che siano esaurite tutte le vie dei ricorsi gerarchici.

Per l'ammissione del ricorso occorrono due condizioni:

a) che vi sia un interesse personale del ricorrente;

b) che il ricorso sia proposto entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'atto amministrativo impugnato, al ricorrente.

Il ricorso si deve notificare all'autorità da cui l'atto emana ed alle persone interessate ad opporsi al ricorso medesimo. La decisione della IV Sezione non è una sentenza, ma è definitiva nel senso che non è revocabile dalla IV Sezione stessa.

B) *La V Sezione del Consiglio di Stato.*

La competenza della V Sezione del Consiglio di Stato è una *competenza di merito*, vale a dire è una competenza, che riguarda non solo la legittimità dell'atto, ma anche il merito di esso, e quindi implica un sindacato completo del modo, con cui l'organo amministrativo ha usato delle facoltà discrezionali a lui conferite. È un esame questo che ha una portata molto piú profonda di quello che non abbia l'esame circa l'abuso di potere dell'amministrazione che si verifica anche nella competenza della IV Sezione per l'eccesso di potere. La competenza di merito investe invece tutti i criteri che guidarono l'autorità amministrativa nell'emanare l'atto discrezionale: è un vero giudizio sull'opportunità e la convenienza dell'atto. Quindi per es. la V Sezione stabilirà, se in un determinato caso, c'era l'urgenza richiesta dalla legge, se vi era il pericolo per l'ordine pubblico, se una determinata industria è insalubre o pericolosa, se una determinata tariffa è giusta, è conveniente ecc.

La competenza della V Sezione è poi una *competenza speciale*, cioè riguarda solo i casi tassativamente indicati dalla legge. Questi sono stabiliti nell'art. 23 della legge sul Consiglio di Stato e riguardano varie materie, specialmente i provvedimenti diretti a regolare o vietare l'esercizio di industrie insalubri o pericolose, le spese di spedalità, i consorzi, la classificazione di

strade, l'autorizzazione a stare in giudizio ai corpi morali.

Il ricorso alla V Sezione si propone nello stesso termine di sessanta giorni, e per il ricorso occorrono le stesse condizioni.

Si deve notare che, nei casi in cui la V Sezione, è competente, la sua competenza riguarda tanto la legittimità dell'atto, quanto il merito, come dice espressamente l'art. 23 della legge sul Consiglio di Stato.

Una osservazione comune alla IV e V Sezione è che ambedue giudicano in grado di appello dei ricorsi contro le decisioni della Giunta P. A. La IV Sezione, nei casi in cui la Giunta P. A. ha sola competenza di legittimità, e la V Sezione, quando la Giunta P. A. ha competenza di merito (e legittimità).

Rapporti fra la IV e la V Sezione del Consiglio di Stato.

La quarta e quinta Sezione non sono organi distinti, ma due «sezioni» di uno stesso organo giudicante: il Consiglio di Stato, fra cui è stata eseguita una ripartizione di lavoro per ragioni di opportunità e non in ragione della particolare attitudine di ciascuna delle due Sezioni, a decidere delle controversie a ciascuna di esse deferite. In conseguenza, il ricorso, fatto alla IV Sezione, per una questione di competenza della V Sezione, o viceversa, si deve intendere validamente proposto, salvo il rinvio alla Sezione competente al momento in cui dovrà essere deciso.

Essendo validamente proposto, il ricorso alla Sezione incompetente, conferisce al ricorrente il diritto a fare decidere il ricorso, e non occorre la rinnovazione del medesimo (alla quale del resto nella pratica osterebbe frequentemente, il decorso del termine di sessanta giorni).

C) *La Giunta provinciale Amministrativa.*

Come organo della Giustizia amministrativa, la Giunta Provinciale Amministrativa è composta in modo alquanto differente di quello che non sia quando esercita le funzioni di tutela sui Comuni. Sappiamo in fatti che la Giunta P. A. è, ad un tempo, organo della tutela economica sui Comuni ed organo della Giustizia Amministrativa. Come organo di questa, si compone di cinque membri, cioè del Prefetto, presidente, di due Consiglieri di Prefettura e di due membri elettivi nominati dal Consiglio Provinciale : vi ha dunque prevalenza dell'elemento governativo. Come organo della Giustizia Amministrativa è considerata, si è già visto, un organo amministrativo, ma non di amministrazione diretta, bensì di amministrazione giudicante o contenziosa.

La competenza della Giunta P. A. non è una competenza generale, ma sempre speciale; riguarda cioè i casi tassativamente indicati dalla legge. Questi casi sono elencati negli art. 1 e 2 della Legge sulle attribuzioni della G. P. A. in sede contenziosa, del 17 agosto 1907 n. 639.

La competenza è per la maggior parte dei casi di legittimità e di merito come quella della V Sezione del Consiglio di Stato: in alcuni casi è invece di sola legittimità come quella della IV Sezione.

Ma anche la competenza di sola legittimità è una competenza speciale, vale cioè per alcuni atti indicati dalla legge.

Non è facile dare una idea sintetica della competenza della Giunta P. A.: si può dire soltanto in generale, che essa riguarda gli atti degli enti autarchici

e di alcuni organi governativi dell'Amministrazione locale dello Stato. A grandi linee perciò, la differenza fra la competenza delle due Sezioni del Consiglio e quella della Giunta P. A. sta in ciò: che le Sezioni del Consiglio di Stato, giudicano dei ricorsi contro gli atti dell'Amministrazione centrale dello Stato, mentre la Giunta P. A. giudica dei ricorsi contro gli atti degli enti autarchici e di alcuni organi locali dello Stato.

La competenza di legittimità della Giunta P. A. (per incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge), riguarda le deliberazioni dell'autorità di P. S. in materia di licenze di esercizi pubblici, e quelle degli enti autarchici con cui vengono inflitte agli impiegati di questi le pene disciplinari minori.

Invece più ampia è la competenza di merito (che comprende anche la legittimità). I casi sono qui molto numerosi: ricorderemo fra questi, i provvedimenti contingibili e d'urgenza del Sindaco: i ricorsi in materia di consorzi costituiti fra Provincie, Comuni, enti morali e privati; i ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio Provinciale in materia di reparto per spese di spedalità, e sopratutto i ricorsi contro le deliberazioni degli enti autarchici relative ai loro impiegati, colle quali questi siano stati licenziati o sospesi per un tempo maggiore di tre mesi o si sia provveduto intorno al loro ruolo d'anzianità.

Come si è visto, contro le decisioni della Giunta P. A., è ammesso il ricorso alla IV e V Sezione del Consiglio di Stato, secondo che si tratti di competenza di legittimità o di merito.

§ 4.
Tutela degli interessi dei cittadini, esercitata dagli stessi organi attivi dell'amministrazione. I ricorsi semplici.

Le maggiori garanzie recate dalle leggi del 1889 e del 1890, non hanno naturalmente tolto quelle, sia pure insufficienti, che la legge 20 marzo 1865 sull'abolizione del Contenzioso amministrativo aveva concesse ai cittadini rispetto agli atti della Pubblica Amministrazione. Rimane ancora perciò la possibilità di ottenere dagli stessi organi dell'Amministrazione attiva, la revoca o la modificazione degli atti da essi compiuti.

Già è insita nella stessa natura dell'attività amministrativa, la possibilità della revoca dell'atto amministrativo da parte della medesima autorità, che lo ha emanato o da parte d'una autorità gerarchicamente superiore.

L'atto amministrativo è in fatti, essenzialmente *revocabile*, a differenza dell'atto giurisdizionale, che è invece di sua natura irrevocabile. La revocabilità si manifesta nella doppia forma dell'*annullamento* dell'atto, con cui questo è tolto di mezzo senza sostituirvene un altro, e della *riforma*, con cui l'atto viene revocato e sostituito da un altro, che totalmente o parzialmente lo modifica.

La revoca può essere opera della stessa autorità, che ha emanato il provvedimento o di una autorità, superiore, perchè appunto una delle manifestazioni della supremazia gerarchica, è il potere di revocare gli atti delle autorità inferiori. L'esercizio del potere di revoca può esser dovuto all'iniziativa della stessa autorità amministrativa: si ha allora *la revoca* (annullamento o riforma) *d'ufficio*. Il cittadino, certo, può

richiamare l'attenzione della autorità amministrativa, sulla opportunità di revocare l'atto. Si ha allora, secondo i casi, una *rimostranza* (se il reclamo del cittadino è rivolto alla stessa autorità che ha emanato l'atto); o una *denuncia* (se il reclamo è rivolto all'autorità gerarchicamente superiore). Ma questa facoltà di revoca, costituisce anche il fondamento dell'*istituto dei ricorsi*.

La legge, cioè, dà al cittadino il diritto di ottenere dall'autorità amministrativa una decisione circa la legittimità e la opportunità dell'atto amministrativo emanato e circa l'opportunità della sua revoca.

In tale modo la stessa Amministrazione attiva è fatta giudice della opportunità e legittimità dei propri atti, ed intorno ad esse è obbligata a pronunciarsi a richiesta del cittadino.

Il *ricorso semplice* è, appunto, la richiesta rivolta dal cittadino agli organi della amministrazione attiva, affinchè essi decidano sulla opportunità di revocare un atto compiuto dalla stessa amministrazione.

Il ricorso semplice si distingue, così dalla denuncia o rimostranza, come dal ricorso contenzioso, e più ancora dall'azione giudiziaria.

Si distingue dalla denuncia e dalla rimostranza, sotto due aspetti: perchè esso conferisce al cittadino il *diritto* di ottenere una decisione, e crea per l'amministrazione l'obbligo di decidere, mentre ciò non avviene nella semplice denuncia, e perchè è condizione necessaria per proporlo, un *interesse personale* del cittadino; mentre qualunque cittadino, anche non interessato, può presentare una denuncia.

Il ricorso semplice si distingue poi da quello contenzioso, perchè esso è rivolto ad organi della stessa amministrazione attiva, da cui proviene il provvedi-

mento, mentre il ricorso contenzioso, è rivolto ad organi separati, cioè a quelli della Giustizia amministrativa e si svolge col contradditorio e con tutte le altre forme esteriori del giudizio.

In fine si distingue dall'azione giudiziaria perchè è rivolto a fare valere *interessi* e non *diritti*, e quindi si dirige ad un organo amministrativo e non giurisdizionale.

Si distinguono tre specie di ricorsi semplici;

a) il ricorso alla stessa autorità, da cui emana il provvedimento, che si chiama *opposizione*,

b) il ricorso ad una autorità superiore, che si chiama *ricorso gerarchico*,

c) il *ricorso al Re in via straordinaria.*

A) Il primo (opposizione) è ammesso solo in casi determinati: esso dunque non è un mezzo giuridico generale di impugnazione degli atti amministrativi ed è dato in alcuni casi, di cui il più importante è il diritto degli impiegati dello Stato, di ricorrere al Ministro, contro le risultanze dei ruoli d'anzianità approvati dallo stesso Ministro: il ricorso deve essere proposto entro un termine di 60 giorni. Ma occorre sempre una disposizione specifica di legge che conceda questo ricorso.

B) Il ricorso gerarchico invece è dato in tutti i casi: è un mezzo d'impugnativa generale di tutti gli atti amministrativi. Vi sono due specie di ricorsi gerarchici: il *ricorso gerarchico proprio*; che si propone all'autorità gerarchicamente superiore, in base all'ordinamento generale della gerarchia amministrativa: per es. il ricorso al Ministro della istruzione contro un atto del R. Provveditore agli studi; e il *ricorso gerarchico improprio*, che si propone ad una autorità, la quale non sarebbe in un rapporto normale di superiorità gerar-

chica con quella contro i cui atti si ricorre; ma questa subordinazione è creata per l'occasione da una disposizione di legge che concede il ricorso. Così per es. non c'è dipendenza gerarchica del Provveditore agli studi, dal Consiglio Provinciale Scolastico, eppure la legge Casati 13 novembre 1859 art. 247 e 248, concede il ricorso al Consiglio Provinciale Scolastico contro il rifiuto del permesso di aprire istituti d'istruzione da parte del provveditore.

Si capisce che il ricorso gerarchico proprio è dato in tutti i casi, e non occorre una disposizione speciale di legge, che lo conceda; invece nel ricorso improprio, dovendosi creare una particolare dipendenza gerarchica, occorre una particolare disposizione di legge.

Dove ci sono più gradi di gerarchia, il ricorso gerarchico, ha vari gradi; per es. contro gli atti del Sindaco come ufficiale del Governo, si ricorre al Prefetto e contro il provvedimento del Prefetto, al Ministro dell'interno.

Quando non è detto in modo espresso altrimenti, il capo supremo della gerarchia è considerato il Ministro, a cui perciò si arresta la serie dei ricorsi gerarchici. In qualche caso invece, come capo supremo della gerarchia, è considerato il Re: in questo caso è creato un ulteriore grado di ricorso al Re o al Governo del Re.

Quando è esaurita la serie dei ricorsi gerarchici, il provvedimento emanato dall'ultima autorità della gerarchia, si chiama provvedimento definitivo.

Non è stabilito un termine generale per il ricorso in via gerarchica; ma spesso il termine è di trenta giorni.

C) Il ricorso al Re in via straordinaria.

È un ricorso, che si rivolge al Re come organo supremo dell'Amministrazione. Si deve però no-

tare che il Re, sebbene sia da considerarsi come organo supremo della funzione Amministrazione, non è il capo gerarchico degli organi costituenti la gerarchia amministrativa: esso invece è al di sopra, è al di fuori, della gerarchia amministrativa. Quindi il ricorso al Re in via straordinaria, *non* è un ricorso gerarchico, in quanto appunto, è rivolto ad un organo che è fuori della gerarchia.

Il ricorso straordinario al Re, come dice lo stesso suo nome, ci si presenta dunque come un rimedio straordinario e completamente distinto dall'ordinario ricorso gerarchico. Piuttosto è da considerare come un rimedio parallelo al ricorso contenzioso: al pari di questo in fatti esso presuppone un provvedimento definitivo, cioè suppone esaurita l'ordinaria via gerarchica. Per questa ragione, il ricorso straordinario al Re ed il ricorso contenzioso, si escludono a vicenda: proposto il ricorso straordinario al Re, non si può più proporre ricorso alla IV o V Sezione e viceversa.

Il ricorso al Re in via straordinaria, si distingue dal ricorso gerarchico al Re od al Governo del Re concesso in taluni casi dalla legge, principalmente per questo, che nel ricorso straordinario, il Re è considerato come fuori della gerarchica, nella sua normale posizione giuridica; mentre nel ricorso gerarchico è considerato eccezionalmente, anche come capo gerarchico. O, in altri termini, il ricorso gerarchico al Re, è un ricorso gerarchico *improprio*, in cui il Re, è per la circostanza, considerato come capo gerarchico e facente parte della gerarchia amministrativa.

Il ricorso al Re in via straordinaria, è un mezzo *generale* di impugnativa (legge sul Consiglio di Stato art. 12 e 20): cioè esso è dato contro tutti gli atti amministrativi in generale e non contro singoli atti (anche in ciò si distingue dal ricorso gerarchico al Re).

Il ricorso al Re in via straordinaria, si può proporre, non solo contro gli atti o provvedimenti dei Ministri e delle altre autorità gerarchicamente inferiori, ma contro gli stessi decreti reali. Nel primo caso è un vero ricorso, nel secondo è piuttosto una opposizione.

È poi un ricorso di *pura legittimità* e quindi è dato per i tre titoli di illegittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge): anche in ciò si distingue dal ricorso gerarchico al Re, che invece è dato anche per il merito.

Il termine per ricorrere è di 180 giorni dalla comunicazione del provvedimento. Il ricorso deve essere notificato all'autorità, che ha emesso il provvedimento ed a chi vi abbia interesse diretto, come per i ricorsi contenziosi. Il ricorso è deciso, sentito il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale. Il parere non è vincolante: cioè il Re può decidere anche diversamente da quanto deliberò il Consiglio, ma in questo caso dovrà essere sentito anche il Consiglio dei Ministri.

§ 5.

I conflitti di giurisdizione e di attribuzione.

A) *Conflitti di giurisdizione.*

Abbiamo veduto che, oltre ai Tribunali ordinari, la giurisdizione relativamente ai diritti dei cittadini in confronto della Pubblica Amministrazione, spetta anche, in taluni casi speciali, ad organi giurisdizionali che fanno parte della stessa Amministrazione. Vi è, dunque, in materia amministrativa, una giurisdizione ordinaria spettante ai tribunali ordinari e vi sono giu-

risdizioni speciali per determinate materie deferite ad organi giurisdizionali speciali.

Può darsi, ora, che fra i Tribunali ordinari e gli organi giurisdizionali speciali, od anche fra uno e l'altro di questi ultimi, nasca *un conflitto*.

Il conflitto è *positivo*, quando due organi giurisdizionali si ritengono ambedue competenti a giudicare una determinata controversia; ed è *negativo*, quando nessuna delle due giurisdizioni adite si ritiene competente a giudicare della controversia.

Può darsi anche, che un conflitto *reale* non sia sorto, ma che sia portata davanti un organo giurisdizionale, una controversia di competenza di un altro organo: si ha allora un conflitto *potenziale o latente*.

a) nel caso di conflitto *reale*, positivo o negativo, la questione di competenza è decisa dalla Cassazione di Roma a Sezioni riunite, a cui la questione è direttamente portata a cura delle parti (art. 3 legge 31 marzo 1887 sui conflitti)

b) nel caso invece in cui il conflitto è solamente *potenziale*, la questione sulla competenza, si può sollevare in due modi:

I) *in via ordinaria*, nel modo consueto, con cui si fanno valere tutte le questioni di competenza: quindi potranno le parti chiedere al magistrato adito che si pronunci sulla competenza (*eccezione d'incompetenza*); e se è intervenuta una sentenza, potranno ricorrere in appello eccependo l'incompetenza; intervenuta la sentenza in appello o se si tratta di sentenza inappellabile, si potrà ricorrere in Çassazione, proponendo la questione di competenza (sarà in questo caso competente la Cassazione di Roma a Sezioni riunite, legge sui conflitti art 3 e 5).

II) *in via straordinaria* è sempre possibile all'Au-

torità amministrativa di far sospendere il giudizio pendente e di far decidere direttamente la questione sulla competenza dalla Cassazione di Roma a Sezioni riunite. Occorre, per ciò, un decreto del Prefetto. Questo mezzo straordinario serve però solo nei casi, in cui la questione sia portata davanti il giudice ordinario e l'Ammistrazione ritenga la competenza della giurisdizione amministrativa; non già nel caso contrario.

B) *Conflitti di attribuzioni.*

Secondo il concetto del nostro legislatore, vi sarebbe conflitto di attribuzioni, quando una questione di competenza dell'autorità amministrativa fosse portata davanti ad un organo giudiziario e specialmente davanti alla giurisdizione ordinaria. Di questa ipotesi si preoccupò già la legge del 1865 che deferì al Consiglio di Stato a Sezioni riunite, il decidere sui conflitti, che potessero sorgere fra la competenza dell'autoritá giudiziaria ordinaria e quella dell'autorità amministrativa. Ma, poichè la esperienza dimostrò che il Consiglio di Stato tendeva a restringere troppo la competenza dei Tribunali ordinari, la Lgege 31 marzo 1877 attribuì la facoltà di decidere sui conflitti, alla Cassazione di Roma a Sezioni riunite.

Questo concetto del conflitto di attribuzioni, è un residuo della vecchia diffidenza dell'autorità amministrativa verso la giudiziaria. In realtà, invece, un vero conflitto di attribuzioni non è neppure concepibile; perchè, una volta stabilito che l'autorità giudiziaria ordinaria ha competenza per decidere di tutte le controversie, in cui si faccia questione d'un *diritto*, essa non potrà mai invadere il campo dell'Amministrazione attiva, perchè rientra appunto nella sua competenza, giudi-

care anche intorno all'opera dell'amministrazione per vedere se questa ha violato o non un diritto del cittadino. In altri termini, la questione sulla competenza non si può risolvere separatamente dalla questione di *merito*. In fatti, poichè l'autorità giudiziaria è competente ogni qualvolta si tratti di un *diritto*, decidere se essa è competente, vuol dire appunto vedere se nel caso concreto c'è il diritto; e quindi non si può risolvere la questione di competenza, senza risolvere, almeno parzialmente, quella di merito.

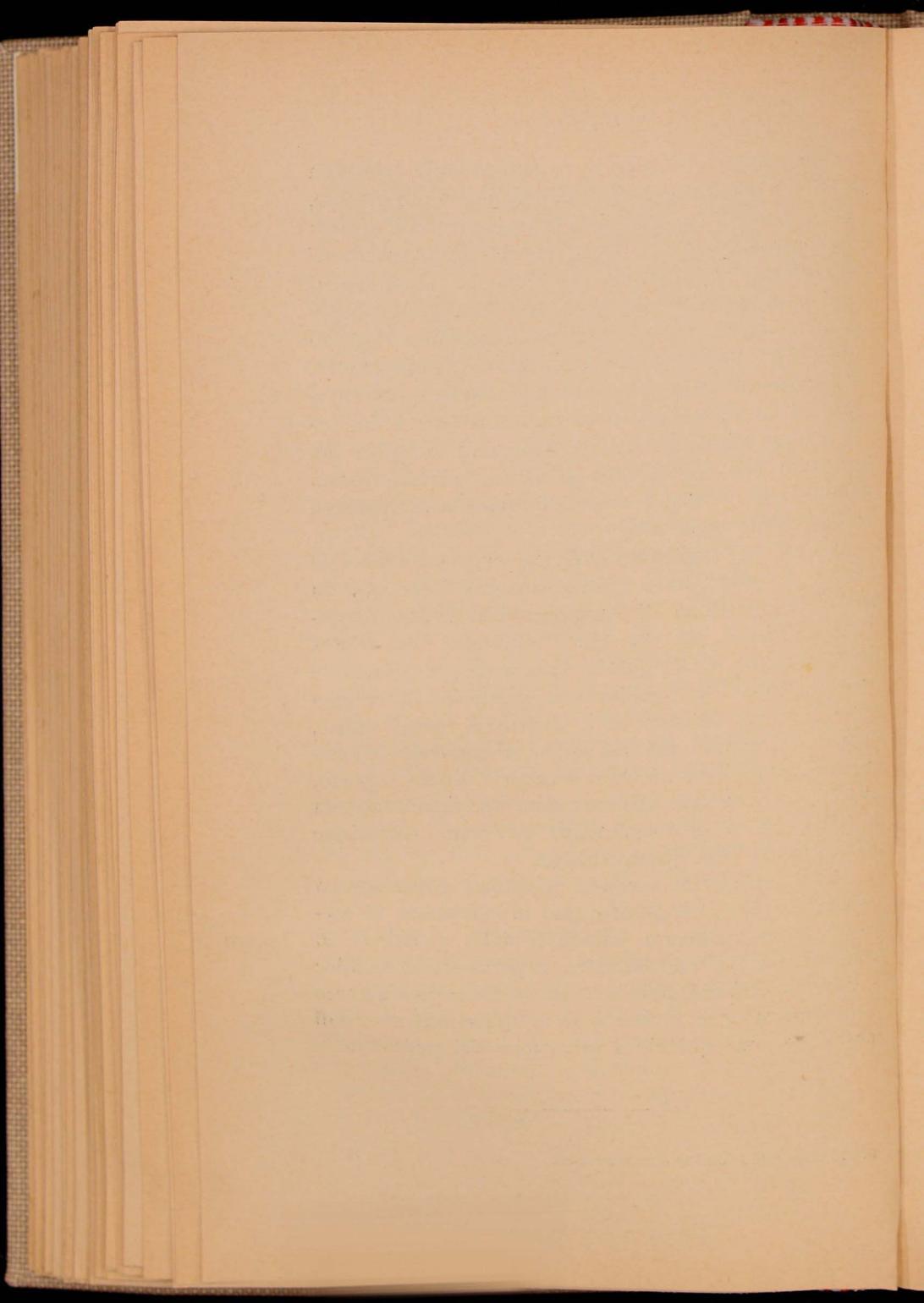
Tuttavia le nostra legislazione, sempre preoccupata della possibilità di invasioni dell'autorità giudiziaria nel campo riservato all'Amministrazione attiva, ha regolato in un modo speciale la questione sulla competenza dell'Autorità giudiziaria. Anche qui la questione della competenza, può essere sollevata o in via *ordinaria*, o in via *straordinaria*. *In via ordinaria*, si può sollevare la eccezione d'incompetenza tanto in primo grado, quanto in appello, e in Cassazione; e può essere sollevata sia d'ufficio, sia a domanda d'una delle parti. Nel caso, in cui l'eccezione sia sollevata come motivo di Cassazione, è competente la Cassazione di Roma a Sezioni riunite. *In via straordinaria* può l'Amministrazione far sospendere il giudizio ordinario, purchè non sia stata pronunciata la sentenza di primo grado. Il conflitto è sollevato anche qui con decreto del Prefetto e la questione è giudicata pure dalla Cassazione di Roma a Sezioni riunite.

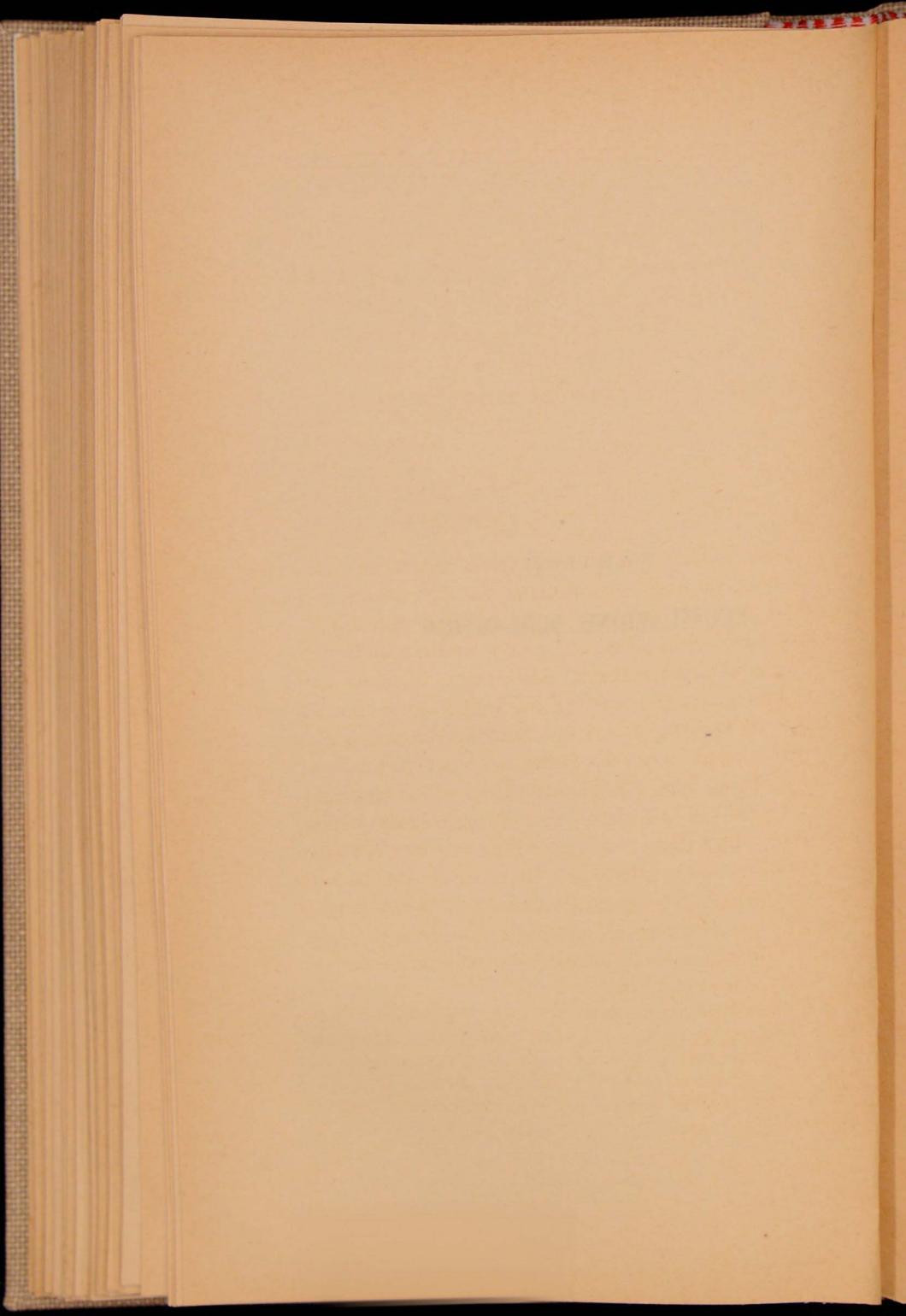
Come abbiamo veduto, quando si solleva l'eccezione d'incompetenza (in via ordinaria o straordinaria), in realtà si afferma che non esiste il *diritto*; quindi è addirittura la questione sulla esistenza del diritto che si risolve, risolvendo la questione di competenza.

Tuttavia, se la questione di competenza è in sostanza una questione sulla esistenza del diritto, essa

però non comprende *tutta* la questione sulla esistenza del diritto e precisamente la comprende solo in *astratto*, non in concreto in relazione ai fatti dedotti dall'attore; non comprende perciò la questione dell'*appartenenza del diritto* all'attore. Quindi, per risolvere la questione di competenza, basterà ricercare se, dati i fatti come li espone l'attore, questi costituiscono realmente una violazione del diritto. Per risolvere la questione di competenza, bisogna risolvere questa questione generale. Lo stabilire poi se i fatti sussistono, e se quindi il diritto dell'attore è stato effettivamente violato, sarà compito del magistrato nel seguito del giudizio, quando questo potrà seguire, perchè è stata affermata la competenza del magistrato ordinario.

Per es. un impiegato afferma di avere diritto al posto e di essere stato arbitrariamente licenziato. Si solleva la questione di competenza e l'Amministrazione eccepisce per es. che l'impiegato non aveva *diritto* al posto e che quindi l'autorità giudiziaria, è imcompetente. Per decidere la questione di competenza, bisogna decidere se il diritto al posto esiste, cioè se le norme che regolano la carriera dell'impiegato, concedono un vero e proprio diritto al posto. Risolta la questione affermativamente, rimane ancora a vedere se il provvedimento dell'Amministrazione ha realmente leso questo diritto.

Risolvere questa seconda questione potrà spesso essere semplice, (in questo caso la questione di merito è, sostanzialmente, assorbita dalla questione di competenza) ma qualche volta, vi potrà essere dubbio; per es. si potrà discutere se il provvedimento è un vero licenziamento o se, invece, è un semplice mutamento di posto che non equivale a privazione del medesimo.

PARTE II.

LEGISLAZIONE SCOLASTICA

Capo I.

Lo Stato e la Istruzione elementare (1).

§ 1.

Ragioni dell' intervento dello Stato in materia di istruzione elementare.

Lo Stato moderno si interessa della diffusione della istruzione ad un doppio titolo, perchè l'istruzione è a un tempo un bene individuale ed un bene sociale.

Essa è *un bene individuale*, perchè nella società moderna, possedere i rudimenti della coltura è una condizione indispensabile per affrontare la lotta per la esistenza; e lo Stato è sollecito del benessere individuale dei cittadini, perchè questi sono gli organi e gli strumenti della vita e della prosperità dello Stato.

Ma anche più da vicino la diffusione della coltura individuale interessa lo Stato, in quanto essa è, anche direttamente, una condizione indispensabile per lo sviluppo della società considerata come collettività perpetua ed indipendente dai singoli individui che la compongono. La diffusione della istruzione elementare è *un bene*

---

(1) Vedi; PRESUTTI, *Principi di scienza dell'Amministrazione*. Milano, 1903 pag. 343 e 344; VACCHELLI, *Lo Stato e la cultura*, Milano, 1887, STEIN, *Die Verwaltung und die geistige Leben* (*l'Amministrazione e la vita intellettuale*) Stuttgart, 1868. DE FRANCESCO, *Rapporti tra Stato, Comuni ed altri enti locali in materia di pubblica istruzione*. Roma, 1912.

sociale, anzitutto, in quanto essa favorisce il progresso civile della società, aprendo la mente delle masse e facendole più proclivi ad accogliere le nuove istituzioni civili, i nuovi ritrovati della scienza, le nuove correnti del pensiero. In secondo luogo essa facilita il progresso economico della società, perchè solo un popolo istruito può combattere con vantaggio nel campo della produzione e vincere la lotta della concorrenza economica cogli altri popoli: si può dire anzi che tutti i grandi progressi economici d'una nazione, sono stati preceduti dai progressi della coltura, sia di quella superiore sia di quella elementare. Nè basta; la diffusione della istruzione elementare favorisce altresì il consolidamento dell'organismo sociale, il quale dipende dalla coscienza diffusa degli interessi collettivi. Ora, in una società come quella italiana, purtroppo ancora non consolidata, ed in cui la coscienza degli interessi generali del paese, è ancora imperfetta e sopraffatta dalla cura degli interessi particolaristici, la diffusione della coltura elementare è un presupposto indispensabile per raggiungere quel grado di coesione sociale, senza di cui non può esservi alcun progresso civile.

In ultimo è da tenersi presente il vantaggio proveniente alla organizzazione militare dello Stato; perchè un paese, in cui l'istruzione è diffusa, darà certamente un esercito più colto, più cosciente dei suoi doveri, e quindi militarmente più efficiente.

Non poniamo fra i vantaggi individuali e sociali della istruzione, l'aumento della moralità individuale e collettiva, perchè l'influenza della istruzione su la moralità, è un problema di cui le soluzioni sono discordi. Tuttavia, non si può negare, che nei paesi in cui la istruzione elementare è più diffusa, la criminalità assume forme meno gravi ed anche sotto questo

aspetto l'azione esercitata dalla coltura, deve dirsi benefica.

Tutte queste ragioni spiegano come lo Stato moderno, si interessi da vicino della istruzione elementare.

Rimane pertanto ora da vedere in qual modo se ne interessi e quali forme assuma il suo intervento.

§ 2.

Le forme dell' intervento dello Stato nella Istruzione elementare con particolare riguardo all'Italia.

Lo Stato può intervenire nei fenomeni della vita sociale in due modi: o riducendo nelle sue mani lo svolgimento del fenomeno o lasciandolo alla iniziativa privata e limitandosi a favorirlo e disciplinarlo. Nel primo caso abbiamo il *sistema della gestione diretta*; nel secondo caso, il *sistema della regolamentazione*.

Ambedue questi sistemi possono applicarsi all'intervento dello Stato nell'insegnamento elementare.

Il sistema della regolamentazione, che implica la iniziativa libera dei privati, è attuato principalmente nei paesi anglo-sassoni: in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America. Esso ha i suoi pregi ed i suoi difetti.

Ha il vantaggio di evitare allo Stato la organizzazione d'una Amministrazione complicata e costosa, e permette che le forme e i modi della istruzione si adattino di più ai vari bisogni locali. Ma ha anche gravissimi difetti: anzitutto presuppone condizioni sociali già molto progredite, una viva e generale coscienza della coltura e dei suoi vantaggi, un largo spirito di iniziativa, ed inoltre abbondanza di mezzi economici messi a disposizione dei non abbienti da parte degli abbienti.

Ora è facile comprendere, che dove queste condizioni non esistono, il sistema della iniziativa privata debba, necessariamente, fallire. E d'altro canto, anche dove quelle condizioni esistono, altri inconvenienti si verificano, e principalmente il fatto che l'insegnamento diventa molto facilmente un mezzo, con cui si fanno valere interessi di partiti e sopratutto di confessioni religiose: il che avviene precisamente in Inghilterra e negli Stati-Uniti d'America, dove l'insegnamento è confessionale e dove le varie Chiese esistenti si fanno appunto per mezzo dell'insegnamento, una concorrenza spietata. E ciò può non corrispondere in tutto agli interessi dello Stato.

I mezzi, con cui si esercita l'intervento dello Stato in questo sistema della regolamentazione, sono principalmente tre:

a) concessione di sussidi e di premi ai privati per l'apertura ed il mantenimento delle scuole;

b) obbligo imposto ai privati di ottenere l'autorizzazione dello Stato per l'apertura di scuole, e determinazione delle condizioni richieste per tale autorizzazione;

c) vigilanza sulle scuole aperte da privati mediante organi statuali.

Il sistema, invece, della gestione diretta, per quanto abbia l'inconveniente di richiedere una vasta organizzazione amministrativa ed un forte dispendio a carico dello Stato, ha però il vantaggio di assicurare efficacemente la diffusione dell'istruzione elementare e di rendere veramente proficua l'azione dello Stato. Non si può poi dubitare che esso sia l'unico sistema possibile, in un paese, come il nostro, in cui è scarsa la iniziativa privata, sì poco diffusa la coscienza della necessità dell'istruzione elementare, ed in cui anche lo

stimolo degli interessi particolaristici e religiosi non basta a promuovere un'opera efficace da parte dei privati e delle associazioni private.

Noi crediamo adunque che il sistema della gestione diretta sia in Italia di gran lunga il migliore, ed è questo appunto il sistema accolto nella nostra legislazione.

In Italia, adunque, l'insegnamento elementare è *un servizio pubblico*, vale a dire un'attività esercitata dallo Stato.

E qui, risolto il problema della natura pubblica o privata della funzione, rimane a risolvere il problema subordinato del modo con cui questa funzione pubblica dev'essere esercitata: se cioè debba lo Stato rivendicare a sè *in modo esclusivo*, l'esercizio di essa, o se debba acconsentire che, accanto alla istruzione di Stato, sussista anche l'insegnamento privato. Stabilito infatti che lo Stato debba assumere la funzione della istruzione elementare, non è ancora detto che debba farsene un monopolio. Si deve adunque ancora stabilire se convenga di più il *sistema del monopolio* o quello *della libera concorrenza.*

Per ciò che riguarda l'insegnamento individuale, quello cioè che si impartisce ad una determinata persona, non vi può essere dubbio.

La libertà di istruirsi individualmente, è uno degli aspetti più gelosi della libertà individuale, il cui rispetto lo Stato moderno considera uno dei suoi interessi fondamentali, e pone a base di tutta la sua organizzazione.

Rimane la questione dell'*insegnamento collettivo*, cioè di quello, che si impartisce a più persone collettivamente e che dà vita alla istituzione che si chiama *scuola.*

Qui il monopolio da parte dello Stato, è concepi-

bile e ne abbiamo in Italia esempio nella istruzione universitaria.

Scuole private universitarie, in Italia non possono essere aperte e l'insegnamento universitario dev'essere necessariamente impartito negli istituti di Stato (anche le Università libere impartiscono l'insegnamento per delegazione dello Stato). In verità l'insegnamento privato universitario non è vietato in modo espresso, ma è reso praticamente impossibile dal fatto, che non si concedono diplomi se non agli studenti che abbiano frequentati gli istituti di Stato.

Ma nè per l'insegnamento secondario nè, a più forte ragione, per l'insegnamento elementare sarebbe ammissibile il sistema del monopolio, sia perchè esso lederebbe eccessivamente la libertà dei cittadini, sia perchè tornerebbe più di danno che di vantaggio allo Stato il quale rinunzierebbe ad avvalersi dello ausilio prezioso della iniziativa privata, di cui grave suo onere finanziario.

Presso di noi dunque l'insegnamento privato elementare è libero, ma è però soggetto alla vigilanza dello Stato e ad alcune restrizioni di cui diremo a suo tempo.

Rimane in ultimo a risolvere ancora *il problema della forma* che deve assumere il servizio dell'insegnamento elementare, in quanto è esercitato dallo Stato.

Noi sappiamo che ai servizi d'interesse pubblico, lo Stato può provvedere in due modi: o esercitandoli a mezzo di organi propri, o delegandoli ad altri enti autarchici.

Si tratta, dunque, di un problema di accentramento o di decentramento: s'intende di decentramento autarchico, non di decentramento burocratico. È questo un pro-

blema che si presenta per molti altri servizi, come la polizia, l'igiene, la viabilità ecc.

Per il sistema del decentramento, si possono addurre varie ragioni: anzitutto si può ricordare che si tratta di un servizio, che di sua natura deve essere prestato sui luoghi, giacchè le scuole devono essere ripartite per tutto il paese e moltiplicate in modo da venire il più possibile a contatto con gli scolari. Si può anche dire che l'insegnamento elementare, oltre che lati d'interesse generale, presenta molti ed importanti lati d'interesse locale. In fine non si è mancato di affermare, doversi l'insegnamento elementare adattare ai luoghi, cioè prendere quelle forme che più si addicono alle esigenze morali ed economiche degli abitanti dei vari paesi, ed esser giusto che sull'indirizzo della scuola, facciano sentire la loro influenza, le idee dominanti in una determinata località, le quali possono essere diverse da quelle dominanti in altri paesi. Quest'ultima considerazione anzi rende di solito favorevoli i partiti cattolici al sistema del decentramento.

Sono queste indubbiamente, ragioni assai gravi, ma noi crediamo che, nelle condizioni del nostro paese, il sistema dell'accentramento o della avocazione allo Stato, sia da preferirsi.

In fatti, se è vero che la istruzione elementare deve essere impartita sul luogo, questo non impedisce affatto che il servizio sia organizzato nel centro, e ad ogni modo può essere motivo per un decentramento burocratico, ma non basta a giustificare la delegazione del servizio ad enti locali.

E ciò tanto più, in quanto, contrariamente a ciò che si afferma, l'interesse generale per la diffusione della istruzione elementare è di gran lunga più viva-

mente sentito che non l'interesse locale. Anzi si può dire che il bisogno della istruzione elementare, sia scarsamente sentito in Italia, come un bisogno locale; per lo meno non è sentito affatto, proprio là dove occorrerebbe provvedere con maggiore energia alla istruzione elementare, vale a dire nei luoghi dove questa è poco diffusa. In Italia sono proprio quei Comuni che più avrebbero bisogno di istruzione, quelli che non vi provvedono.

In ultimo, non sembra esatto che l'istruzione elementare si debba adattare ai luoghi e corrispondere alle idee dominanti nei singoli luoghi. Ciò puo essere vero per l'istruzione superiore, ed entro certi limiti, per la istruzione secondaria; ma non è vero per la istruzione elementare, perchè è nell'essenza dell'insegnamento elementare di comprendere solo alcune nozioni rudimentali, per cui è logico che il programma dell'insegnamento sia unico per tutta Italia.

In Italia prima della legge 4 giugno 1911 portante provvedimenti per la istruzione elementare (Legge Credaro) il sistema vigente, almeno formalmente, era il sistema del decentramento autarchico. La *legge Casati* (art. 317 e 319), affidava ai Comuni questo servizio, ingiungendo loro di provvedervi, in proporzione delle loro facoltà e dei bisogni dei loro abitanti e prescrivendo altresì, che in ogni Comune vi fossero almeno due scuole di grado inferiore; una per i fanciulli ed una per le fanciulle.

Ma, sotto l'apparenza di un decentramento, si era man mano, nel fatto, attuato un sistema di accentramento. Non solo, in fatti, spettava allo Stato, per mezzo del Ministro, del Provveditore agli studi e dell'Ispettore scolastico, la più ampia sorveglianza sulla istruzione elementare impartita dai Comuni, ma i Co-

muni stessi erano soggetti alla più stretta tutela nell'esercizio di questa loro funzione. Ogni loro atto doveva essere approvato dal Consiglio Scolastico, che aveva ampie facoltà di sostituirsi al Comune in caso di negligenza o rifiuto. I programmi, gli orari, le condizioni degli edifici, l'arredamento scolastico, la scelta dei maestri, il loro stato economico e giuridico, erano disciplinati da leggi e regolamenti.

In sostanza, la sfera d'azione in cui i Comuni potevano muoversi liberamente, era ridotta al minimo, ed il compito sostanziale dei Comuni era, in fondo, quello di provvedere ai mezzi finanziari pel funzionamento delle scuole.

Con la *legge 4 giugno 1911*, il sistema venne anche formalmente mutato e lo Stato avocò a sè il servizio della istruzione elementare in un gran numero di casi. Secondo questa legge le scuole elementari si dividono in due categorie:

a) Le scuole dei Comuni Capiluoghi di Provincia e dei Comuni Capiluoghi di Circondario (nelle provincie venete e di Mantova, si considera Capoluogo di circondario, il Capoluogo di distretto con più di 10 000 ab.), continuano come per l'innanzi ad essere amministrate dai Comuni. Per questi continua adunque il sistema del decentramento autarchico. (L. 1911 art. 14 e 100).

b) Le scuole di tutti gli altri Comuni, cioè nei Comuni che non sono nè capiluoghi di Provincia nè di Circondario, sono amministrate da un organo dello Stato, cioè dal Consiglio Provinciale scolastico (L. 1911 art. 14). Per questi Comuni vi è dunque perdita dell'amministrazione delle scuole e viene attuato il sistema dell'accentramento o della avocazione.

Possono anche i Comuni, che conservano l'ammi-

nistrazione delle scuole, rinunziarvi, chiedendo, entro un triennio dalla pubblicazione della legge, che l'Amministraz. delle loro scuole, sia assunta dal Consiglio Scolastico (L. 1911 art. 15). Per questi Comuni, l'avocazione è dunque facoltativa. Viceversa anche i Comuni, che dovrebbero perdere l'amministrazione, cioè quelli, che non sono capiluoghi o di Provincia o di Circondario, possono chiedere di amministrare direttamente le loro scuole, purchè abbiano adempiuto da più di cinque anni consecutivi a tutte le prescrizioni delle leggi e dei regolamenti scolastici, ed il numero degli analfabeti del Comune, accertato col censimento del 1911, risulti non superiore al 25 % della popolazione, dai sei anni in su (L. 1911 art. 16).

Per questi Comuni dunque è facoltativa la continuazione del sistema del decentramento autarchico.

Abbiamo detto che colla legge del 1911, si è attuata una parziale avocazione della scuola allo Stato; in fatti il Consiglio scolastico deve considerarsi come un organo dello Stato, sia pure discentrato. In sostanza, al decentramento antarchico, si è sostituita l'avocazione con decentramento burocratico.

Sezione I.

Le fonti della legislazione italiana.

Oggi le leggi ed i regolamenti, che disciplinano in Italia la istruzione elementare, sono numerosissimi ed è vivamente sentito il bisogno di una semplificazione ed unificazione dei vari testi legislativi e regolamentari.

Fin dal 1907 e precisamente con R. D. 24 ottobre 1907, fu affidato ad una Commissione di cinque membri (Pincherle, Giriodi, Corradini, Zenatti, Fracassetti), l'incarico di compiere gli studi per raccogliere, e coordinare in maniera sistematica, le norme vi-

vigenti sulla istruzione elementare. Questa Commissione nel dicembre 1911 presentò al Ministro, un progetto di Testo-unico, che non ebbe però, finora, la sanzione definitiva del Governo, talchè il Testo-unico delle leggi sulla istruzione elementare autorizzato dall'art. 103 della legge 4 giugno 1911, non è stato finora pubblicato.

Le leggi sulla istruzione elementare pubblicate dal 1859 in poi e che hanno tuttora vigore, sono le seguenti: (1)

— *L. 13 nov. 1859 n. 3725 sulla Istruzione elementare.*
— *L. 15 luglio 1877 n. 3961 su l'obbligo della istruzione.*
— L. 9 luglio 1876 n. 3250 e 1 marzo 1885 n. 2986, coordinate in T. U. con R. D. 19 apr. 1885 n. 3099 sul miglioramento delle condizioni economiche e giuridiche dei maestri.
— L. 18 luglio 1878 n. 4460, 8 luglio 188 n. 5516 e 15 luglio 1900 n. 260 sugli edifici scolastici.
— L. 11 aprile 1886 n. 3798, sugli stipendi dei maestri.
— L. 26 marzo 1893 n. 159 per il puntuale pagamento degli stipendi.
— *L. 19 febbraio 1903 n. 45* coordinata con le disposizioni precedenti nel T. U. 21 ott. 1903 n. 431 sulla nomina ed il licenziamento degli insegnanti elementari.
— L. 31 marzo 1904 n. 140 sulla Basilicata.
— *L. 8 luglio 1904 n. 407* concernente provvedimenti per la scuola e per i maestri elementari.
— *Regolamento legislativo 13 ottobre 1904* e *L. 14 giugno 1907 n. 324* sugli esami.
— L. 24 dicem. 1904 n. 689 sugli Ispettori scolastici.
— L. 15 luglio 1906 n. 383 concernente provvedimenti per le provincie meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna.

(1) Quelle in corsivo, sono le più importanti.

— L. 28 febbr. 1907 n, 54 sul conferimento dei titoli di abilitazione alla direzione didattica.
— L. 14 luglio 1907 n. 497 per la sistemazione giuridica dei maestri provvisori.
— T. U. 31 genn. 1909 n. 97 sul Monte-pensioni per gli insegnanti elementari.
— L. 11 luglio 1909 n. 490 sui maestri in soprannumero.
— L. 26 dic. 1909 n. 805 sulla educazione fisica.
— L. 30 giugno 1910 n. 464 sull'Amministrazione del fondo residuale proveniente dagli stanziamenti stabiliti per effetto del Titolo VI della L. 15 luglio 1906 n. 383.
— L. 10 luglio 1910 n. 463 per la conversione in legge, del R. D. 13 genn 1910 n. 73, sulla indennità di disagiata residenza.
— L. 17 luglio 1910 n. 521 concernente le Società scolastiche di mutuo soccorso.
— *L. 4 giugno 1911 n. 487* riguardante provvedimenti per l'istruzione primaria e popolare.
— L. 21 luglio 1911 n. 861 sui corsi magistrali annessi ai ginnasi.

Quanto ai Regolamenti, il più importante è il Regolamento generale sulla istruzione elementare approvato con R. D. 9 febb. 1908 n. 150, tuttora vigente, ma di cui si attende un nuovo testo in armonia colle più recenti disposizioni legislative ed in ispecie colla L. 4 giugno 1911.

Sezione II.

I caratteri fondamentali della istruzione elementare secondo la Legislazione italiana.

Riassumendo ciò che abbiamo già detto intorno ai principi, che informano la legislazione italiana sulla

istruzione elementare e completando queste nozioni con un esame integrale delle disposizioni vigenti, noi possiamo affermare che i principi, i quali disciplinano la istruzione elementare presso di noi, sono in generale i seguenti.

§ 1.

L'istruzione elementare è considerata in Italia funzione di Stato.

Vale a dire, lo Stato italiano non si accontenta di promuovere e di incoraggiare la istruzione elementare, ma si assume esso il compito di impartirla; e ciò fa, in parte direttamente a mezzo di un suo organo decentrato (Consiglio Provinciale Scolastico), in parte per delegazione, a mezzo dei Comuni, che conservano l'amministrazione delle loro scuole.

§ 2.

Accanto alla istruzione di Stato rimane sempre libera la istruzione privata.

Ciò significa che lo Stato si assume questa funzione, non già in un regime di monopolio, ma bensì di libertà e di concorrenza. Esso si limita perciò a sorvegliare l'istruzione privata, quando sia impartita collettivamente nelle scuole, lasciando invece perfettamente libera l'istruzione privata individuale.

§ 3.

L'istruzione elementare è obbligatoria.

Ciò significa che, a prescindere dal modo con cui la si riceve, è obbligatorio riceverla. La obbligatorietà della istruzione elementare ha il suo fondameno nelle stesse ragioni, che formano della istruzione ele-

mentare un servizio pubblico. Poichè la istruzione elementare è indispensabile per il bene dell'individuo e della collettività, essa è imposta dalla legge come obbligatoria. È naturale che quest'obbligo incomba alle persone, che hanno la possibilità di adempierlo, e quindi per i fanciulli, incomba ai genitori o a coloro che ne hanno la tutela legale, e per gli adulti maggiorenni, alla stessa persona, che deve ricevere la istruzione.

Il principio della obbligatorietà della istruzione elementare si trova scritto già nella *legge 13 novembre 1859* (*legge Casati*). Questa legge, all'art. 326, stabiliva che « i padri e coloro che ne fanno le veci, hanno obbligo di procacciare, nel modo che crederanno più conveniente, ai loro figli in età di frequentare le scuole pubbliche elementari, l'istruzione che viene data nelle medesime. Coloro che, avendo comodo di adempiere quest'obbligo nelle scuole comunali, si asterranno dal mandarvi i figli, senza provvedere effettivamente in altra guisa alla istruzione loro, saranno esortati dal Sindaco ad inviarli a queste scuole, e quando senza legittimo motivo persistano nella loro negligenza, saranno puniti a norma delle leggi penali dello Stato ».

In tal modo la legge Casati, poneva il principio, ma trascurava di disciplinarlo in modo adeguato. L'obbligo della istruzione elementare, era in sostanza sancito, ma non era accompagnato da alcuna sanzione concreta, perchè il rinvio alle leggi penali riusciva praticamente inefficace, mancando nella legislazione penale una disposizione, che si potesse applicare al caso.

A questa lacuna volle provvedere *la legge 15 luglio 1877*, la quale stabilì all'art. 1: « i fanciulli e le fanciulle, che abbiano compiuta l'età di sei anni e ai quali i genitori o quelli che ne tengono il luogo, non procaccino la necessaria istruzione, o per mezzo di

scuole private a i termini dell'art. 355 e dell'art. 356 della Legge 13 novembre 1859, o con l'insegnamento in famiglia, dovranno essere inviati alla scuola elementare del Comune ».

L'art. 2 delle legge aggiungeva: « L'obbligo di cui all'art. 1, rimane limitato al corso elementare inferiore, il quale dura di regola fino ai nove anni, e comprende le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, la lettura, la calligrafia, i rudimenti della lingua italiana, di aritmetica e di sistema metrico decimale; può cessare anche prima, se il fanciullo sostenga con buon esito nelle predette materie un esperimento, che avrà luogo o nella scuola o innanzi al delegato scolastico, presenti i genitori od altri parenti. Se l'esperimento fallisce, l'obbligo è protratto fino ai dieci anni compiuti ».

L'art. 3 poi stabiliva: « I genitori o coloro che hanno l'obbligo di cui all'art. 1, se non abbiano adempiuto spontaneamente le prescrizioni della presente legge, saranno ammoniti dal Sindaco ed eccitati a compierle. Se non compariscano all'ufficio comunale o non giustifichino colla istruzione procacciata diversamente, con motivi di salute o con altri impedimenti gravi, l'assenza del fanciullo dalla scuola pubblica, o non ve li presentino entro una settimana dalla ammonizione, incorreranno nella pena dell'ammenda ».

Per l'art. 4, l'ammenda era di centesimi 50, ma dopo essere stata applicata inutilmente due volte, poteva elevarsi a lire 3; e da 3 a 6, fino al massimo di lire 10, a seconda della continuata renitenza.

Tuttavia neanche la legge del 1877, fece buona prova, principalmente: perchè essa non provvedeva a determinare con precisione le persone soggette all'obbligo della istruzione elementare; perchè limitava troppo l'ob-

bligo restringendolo al corso elementare inferiore e all'età di nove anni; perchè contemplava solo i fanciulli e non anche gli adulti analfabeti.

A questi inconvenienti hanno posto riparo le due leggi *8 luglio 1904* e *4 giugno 1911*.

La legge del 1904, ha prolungato l'obbligo dell'istruzione portandolo fino ai 12 anni ed estendendolo al corso superiore fino alla sesta classe nei comuni dove esiste; ha esteso l'obbligo anche agli adulti analfabeti, ed ha meglio provveduto così alla formazione delle liste degli obbligati, come alle sanzioni.

Infine la legge del 1911 ha resa obbligatoria la istruzione elementare per i militari in servizio ed ha più rigorosamente disciplinato l'adempimento dell'obbligo scolastico, affidandone la vigilanza al Provveditore agli studi.

Pertanto l'obbligo della istruzione elementare, in base alle quattro leggi, del 13 novembre 1859, del 15 luglio 1877, dell'8 luglio 1904, del 4 giugno 1911, è oggi disciplinato come segue.

Anzitutto, l'obbligo della istruzione elementare riguarda tanto i fanciulli, quanto gli adulti analfabeti, ma è diversamente regolato secondo che si tratti degli uni o degli altri.

I) Obbligo dell'istruzione per i fanciulli.

A) *A chi incomba l'obbligo.*

L'obbligo non incombe ai fanciulli, che sarebbero naturalmente incapaci di provvedere da sè alla propria istruzione, ma spetta: 1) ai genitori, e quindi tanto al padre, quanto alla madre, anche se questa ultima, per essere ancora vivente il padre, non eserciti la patria potestà; 2) a coloro, che tengono luogo dei genitori e perciò non solo al tutore, ma anche al genitore adot-

tivo; 3) agli istituti di beneficenza, in cui siano accolti gli esposti, gli orfani e gli altri fanciulli senza famiglia; e, quando questi fanciulli siano lasciati alle cure di persone fidate, al capo di famiglia che riceve il fanciullo: 4) unitamente alle persone sopraindicate, altresì alle persone, presso cui il fanciullo è abitualmente impiegato, nei casi in cui il lavoro del fanciullo è consentito dalla legge (V. legge 15 luglio 1877 art. 1 e legge 8 luglio 1904 art. 3).

B) *Contenuto dell'obbligo.*

L'obbligo consiste nel fare impartire la istruzione elementare, e non già nel farla necessariamente impartire nelle scuole pubbliche.

Dimodochè si può adempiere all'obbligo, tanto facendo frequentare al fanciullo le scuole pubbliche, quanto facendogli impartire l'istruzione o presso scuole private o in famiglia. È questa una conseguenza della libertà dell'insegnamento; ammessa la possibilità che la istruzione sia impartita privatamente, in iscuola od in casa, deve ammettersi altresì che si possa adempiere all'obbligo della istruzione elementare anche facendo impartire l'istruzione privatamente (legge 1877 art. 1). Secondochè l'istruzione è fatta impartire nelle scuole pubbliche o privatamente, l'obbligo scolastico, assume differenti atteggiamenti.

Se è fatta impartire nelle *scuole pubbliche*, occorre non solo fare *iscrivere* il fanciullo alla scuola, ma anche farla *frequentare*; non si ha la frequenza quando le assenze non giustificate raggiungano il terzo delle lezioni del mese (legge 1877 art. 5).

Se è fatta impartire *privatamente*, occorre la prova che il fanciullo è stato avviato agli studi; e la prova si dà colla presentazione al Sindaco, del registro della

scuola, se il fanciullo frequenta una scuola privata; con una dichiarazione del genitore o di chi ne fa le veci, fatta pure al Sindaco, se l'istruzione è impartita in casa (legge 1877 art. 1).

Inoltre, quando la istruzione è impartita privatamente (in iscuola o in famiglia), alla fine dell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, i fanciulli debbono dare prova del profitto ottenuto, presentandosi agli esami del corso corrispondente alla loro età, nelle scuole pubbliche (legge 1911 art. 70).

L'obbligo dura fino a che il fanciullo non ha compiuto il dodicesimo anno di età, e comprende la istruzione impartita nel corso elementare inferiore (cioè le prime tre classi), nei comuni che hanno solo il corso elementare inferiore, e l'istruzione, impartita tanto nel corso inferiore quanto nel superiore, in quei comuni che hanno anche quest'ultimo (cioè la IV, V e VI classe). Se nel comune vi sono solamente alcune delle classi superiori, l'obbligo riguarda l'istruzione che si impartisce in quelle classi che esistono (legge 1877 art. 2, legge 1904 art. 1, legge 1911 art. 34).

Da ciò si vede che l'obbligo della istruzione non è uguale in tutto il Regno, ma varia da comuue a comune; e, precisamente, si estende tanto quanto si estende l'obbligo per i comuni (ed in alcuni casi particolari, anche per lo Stato), di mantenere scuole elementari.

Quali scuole siano obbligatorie nei vari comuni, vedremo quando parleremo delle scuole e della loro istituzione.

C) *Eccezioni all'obbligo della istruzione elementare.*

Le eccezioni sono poche e riguardano casi particolari.

1) Anzitutto, i fanciulli *anormali,* sia moralmente, per la loro incorreggibile indisciplinatezza, sia intellettualmente (fanciulli deficienti).

Dei fanciulli moralmente anormali, si occupa il Regolamento all'art. 108, prescrivendo che essi debbano essere allontanati dalla scuola. Dei fanciulli deficienti, la legge non si occupa, ma deve ritenersi, che dove non sono scuole speciali per essi, la impossibilità di prestare loro efficacemente l'istruzione, esoneri i genitori o chi per essi, dall'obbligo di farla impartire;

2) I fanciulli abitanti nelle frazioni di comuni, nelle quali non esistano scuole pubbliche, od abitanti in località che distino più di due chilometri da una scuola pubblica (legge 1877 art. 8).

Si è dubitato se l'obbligo venga meno, quando non vi sono scuole nella frazione, ma ne esistono in un'altra frazione o in altro comune a distanza minore di due chilometri dalla casa del fanciullo. Noi crediamo, contrariamente a quanto ha ritenuto la Cassazione di Roma nella sentenza 20 febbraio 1909 (1), che l'obbligo non venga meno; infatti per la legge del 1877, le condizioni necessarie perchè l'obbligo sussista, sono, che vi sia una scuola comunale e che fra la casa e la scuola interceda una distanza minore di due chilometri, senza distinguere fra il caso, in cui il fanciullo abita nella frazione, dove è la scuola, ed il caso in cui egli abita fuori della frazione ed anche del comune.

D) *Facilitazioni all'adempimento dell'obbligo. L'assistenza scolastica.*

Per facilitare l'adempimento dell'obbligo della istruzione elementare, si sono attuati provvedimenti a vantaggio degli alunni delle scuole pubbliche; come la

(1) (*Rivista Amministrativa*, 1909 pag. 267).

refezione scolastica, la distribuzione di indumenti ed oggetti per la istruzione (assistenza scolastica). La legge 4 giugno 1911, ha organizzato l'assistenza scolastica in tutti i comuni, decretando la istituzione in ogni comune di un *Patronato scolastico.*

Questo provvede all'assistenza, colla istituzione della refezione scolastica, colla concessione di sussidi per vesti e calzature, colla distribuzione di libri, quaderni ed altri oggetti scolastici, allo scopo di assicurare la iscrizione e la frequenza degli alunni nelle scuole. (legge 1911 art. 71).

E) *Provvedimenti per assicurare l'adempimento dell'obbligo.*

Questi provvedimenti riguardano:

a) la formazione dell'elenco degli obbligati;

b) l'accertamento dell'adempimento dell'obbligo, mediante la iscrizione e la frequenza nelle scuole pubbliche, ovvero mediante un efficace insegnamento privato o paterno;

c) le varie sanzioni a carico degli obbligati, dei loro genitori o tutori.

La vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico spetta al R. Provveditore agli studi, il quale la esercita a mezzo dell'Ispettore o del Vice-ispettore scolastico.

La vigilanza riguarda, sia la formazione dell'elenco degli obbligati, sia la frequenza degli obbligati iscritti alle scuole pubbliche, sia l'osservanza dell'obbligo della istruzione da parte degli alunni che vi adempiano colla istruzione privata o paterna, sia infine la denuncia dei mancanti all'autorità giudiziaria per l'applicazione delle ammende (L. 4 giugno 1911 art. 69).

I. Formazione dell'elenco degli obbligati. L'elenco degli obbligati è formato nel seguente

modo: in ogni comune il Sindaco, entro il 15 luglio, con un manifesto, ricorda l'obbligo della istruzione elementare ed ingiunge ai genitori o a chi ne fa le veci di dichiarare per iscritto, in qual modo intendano di adempiervi (Reg. 1908 art. 6). Entro il 31 luglio gli uffici comunali, compilano l'elenco degli obbligati desunto dal registro di anagrafe. Questo elenco non diventa definitivo, se non dopo la revisione fattane dalla commissione, che in ogni comune ha la vigilanza su l'adempimento dell'obbligo scolastico.

Questa commissione è composta del Sindaco o dell'Assessore della istruzione o di un Consigliere, che la presiede, di un giudice conciliatore, dell'ufficiale sanitario, di un maestro e di una maestra ed in fine di due padri di famiglia (Reg. 1908 art. 4 e 5).

La commissione, entro il 15 agosto, rivede l'elenco, invita i padri di famiglia, che non abbiano dichiarato come provvederanno all'istruzione dei loro figli, a fornire spiegazioni, e provvede a compilare l'elenco definitivo. Questo elenco è pubblicato mediante affissione nell'albo comunale, non più tardi del 10 settembre (L. 1877 art. 3; L. 1904 art. 2; R. 1908 art. 7 a 9)(1).

II. Accertamento dell'adempimento dell'obbligo da parte degli iscritti nell'elenco.

Poichè l'obbligo scolastico si può adempiere, tanto coll'inviare i fanciulli nelle scuole pubbliche, quanto col far loro impartire l'istruzione in iscuole private od in famiglia, occorre anzitutto verificare, se i genitori o tutori hanno iscritto i loro figliuoli nelle scuole publiche, ovvero in iscuole private, e solo per quelli, che

---

(1) Se gli uffici comunali e la commissione comunale non provvedono, la formazione degli elenchi è fatta d'ufficio dall'Ispettore o dal Vice-ispettore scolastico (L. 1911 art. 69).

non abbiano iscritto in nessuna scuola i loro figli, occorrerà verificare se provvedano adeguatamente all'insegnamento in famiglia.

A questo scopo è stabilito che, entro il 15 ottobre, tanto i maestri delle scuole pubbliche, quanto gli insegnanti e direttori di scuole private, debbano trasmettere alla Commissione Comunale, l'elenco degli iscritti (Reg. 1908 art. 10). La Commissione riscontra, confrontando l'elenco degli obbligati colle note degli iscritti, quali sono i fanciulli astretti all'obbligo, che non sono stati iscritti in nessuna scuola, e procede alla *ricerca dei genitori o tutori degli obbligati.*

Questa ricerca è fatta a mezzo delle guardie comunali, tutte le volte che i genitori o tutori, avvertiti dalla mancanza dei fanciulli alla scuola, non abbiano provveduto alla loro iscrizione o non abbiano giustificato altrimenti l'adempimento dell'obbligo (L. 1904 art. 2; Reg. art. 11).

Ma non basta che i fanciulli obbligati, siano stati iscritti alle scuole pubbliche o private; bisogna che essi le frequentino regolarmente, perchè l'obbligo della istruzione non è adempiuto, se non quando la istruzione, sia stata effettivamente ricevuta. A questo scopo è stabilito che i direttori e gli insegnanti delle scuole, debbano avvertire, mediante avvisi individuali, i genitori e tutori dei fanciulli, che non frequentino regolarmente la scuola, e debbano inoltre far conoscere alla commissione, mensilmente, gli alunni iscritti che abbiano mancato ad un terzo delle lezioni del mese. La commissione ammonisce con avviso individuale i genitori (L .1904 art. 2; Reg. art. 12). Qualora la commissione non provveda all'accertamento dei mancanti, ed alla ricerca dei genitori dei fanciulli obbligati, e qualora maestri e commissione non provvedano ad accer-

tare la frequenza degli alunni iscritti, supplisce l'azione dell'Ispettore o del Vice-ispettore che vi provvederanno d'ufficio (L. 1911 art. 69).

Abbiamo visto che i genitori o tutori possano anche provvedere all'istruzione dei fanciulli mediante l'insegnamento in famiglia.

Per questo insegnamento, una vigilanza durante il tempo, in cui viene impartito, non sarebbe possibile: si accerta, perciò, l'adempimento dell'obbligo mediante la istruzione in famiglia, con un esame finale all'ultimo anno dell'obbligo scolastico. Questo esame, disciplinato dall'art. 70 L. 1911, è obbligatorio tanto per gli alunni che frequentano scuole private, quanto per quelli che ricevono l'istruzione in famiglia, ed è dato, in una sessione straordinaria, davanti ad una commissione presieduta dall'Ispettore o dal Vice-ispettore scolastico o, quando ciò non sia possibile, da un insegnante designato dall'Ispettore.

III. Sanzioni contro gli inadempienti.

Le sanzioni sono di due specie: alcune sono *indirette* e si rivolgono contro gli stessi alunni, i quali se non abbiano adempiuto all'obbligo della istruzione elementare, sono privati di alcuni diritti per l'avvenire; altre sanzioni sono *dirette* e sono rivolte contro le persone che devono aver cura dei fanciulli.

Le sanzioni indirette sono le seguenti (L. 1877 art. 3; L. 1904 art. 16; L. 10 nov. 1907 art. 2):

a) Gli analfabeti nati dopo il 1900 non possono avere ufficio di salariati presso pubbliche Amministrazioni.

b) Gli analfabeti, nati dopo il 1889, non possono ottenere il porto d'armi; pertanto, coloro che non posseggono il certificato di proscioglimento debbono, per ottenere il porto d'armi, stendere la domanda e sottoscriverla di proprio pugno alla presenza d'un funzionario di P. S.

c) Gli analfabeti, nati dopo il 1890, non possono ottenere la concessione della licenza di esercizio e rivendita vale a dire il permesso di aprire osterie, trattorie, alberghi, caffè ecc.

d) I fanciulli analfabeti non possono essere ammessi al lavoro negli opifici industriali, nei laboratori, nelle costruzioni edilizie, nelle cave, miniere e gallerie.

Le sanzioni dirette, riguardano le persone, che debbono avere cura dei fanciulli. Queste persone sono, come abbiano veduto:

a) i genitori o coloro che ne fanno le veci:

b) i direttori degli istituti, dove sono accolti fanciulli abbandonati od orfani.

c) coloro, presso i quali un fanciullo obbligato alla istruzione sia abitualmente impiegato a lavorare.

Queste sanzioni consistono;

1) nella privazione del diritto di ottenere sussidi o stipendi di qualunque natura sui bilanci dei Comuni, delle Provincie o dello Stato;

2) nella impossibilità di ottenere il permesso di porto d'armi (L. 77 art. 3).

3) in una *pena*. È questa la sanzione principale. Il non adempiere all'obbligo della istruzione dei fanciulli affidati alla nostra custodia, costituisce una contravvenzione. Perchè si possa far luogo all'applicazione della pena, occorre che i genitori e le altre persone, che hanno cura dei fanciulli, siano stati previamente *ammoniti*.

L'ammonimento è fatto dal Sindaco a tutti i genitori o tutori dei fanciulli iscritti nell'elenco degli obbligati, i quali:

α) non abbiano iscritto alle scuole pubbliche i fanciulli o non curino la frequenza di essi alle lezioni.

β) non abbiano iscritto i fanciulli in una scuola privata, o non ne curino la frequenza, o non abbiano

provveduto adeguatamente all'insegnamento in famiglia.

Qualora l'ammonimento riesca inefficace, il Comune deve denunciare i refrattari all'autorità giudiziaria per il procedimento penale. Questo ufficio è dal Regolamento affidato alla Commissione Comunale (R. art. 11 e 12).

Anche qui, se l'autorità comunale non provvede adeguatamente, soccorre l'opera del Provveditore o dell'Ispettore, che provvederanno d'ufficio. L'ammenda è inflitta dal Pretore ed è di cent. 50 per le prime due volte ed in seguito può elevarsi a lire 3 e quindi a lire 6, fino al massimo di lire 10 per la continuata renitenza all'adempimento dell'obbligo (L. 1877 art. 4).

Il contravventore si libera dal processo penale pagando spontaneamente l'ammenda (oblazione volontaria). Il provento delle ammende è impiegato per retribuire gli insegnanti delle scuole serali e festive in aumento al fondo stanziato nel bilancio della istruzione pubblica.

II) Obbligo dell'istruzione per gli adulti.

Adulti obbligati. Sono obbligati a ricevere la istruzione elementare anche coloro, che abbiano superato il dodicesimo anno di età, i quali appartengano a una di queste categorie *a*) giovani analfabeti che abbiano concorso alla leva militare e siano stati assegnati alla 3ª categoria o siano stati dichiarati rivedibili o riformati per infermità, che non importino assoluta inabilità fisica o intellettuale (L. 1904 art. 14), quando nel comune in cui essi risiedono vi siano scuole per adulti analfabeti, serali o festive; *b*) militari del R. esercito e della R. marina in servizio attivo, non prosciolti dall'obbligo della istruzione elementare, o pei quali sia

accertato che non conservino l' istruzione ricevuta nelle scuole elementari (L. 1911 art. 54 e 61).

Estensione dell'obbligo. Gli adulti non militari in servizio attivo, tuttora analfabeti, debbono frequentare i corsi serali e festivi, istituiti nei comuni, i quali comprendono: la lettura, la scrittura, l'aritmetica e gli elementi del sistema metrico decimale (L. 1904 art. 13).

Gli adulti militari in servizio, debbono frequentare le scuole reggimentali, in cui è impartito l'insegnamento elementare, in due periodi annuali della durata di cinque mesi ciascuno, secondo uno speciale programma.

Provvedimenti per assicurare l'adempimento dell'obbligo.

L'accertamento degli adulti analfabeti obbligati, è fatto dai Consigli di leva all'atto della visita. Il Presidente del Consiglio di leva deve, secondo il Regolamento, accertarsi, con domande od esperimenti di dettatura, se i giovani sono analfabeti, ed in tal modo si compilerà l'elenco degli iscritti di leva assegnati alla 3ª categoria o riformati; elenco che è comunicato dai Prefetti o Sottoprefetti ai Comuni (Reg. art. 4, 8, 55).

Compilato l'elenco dei giovani analfabeti, il Sindaco li iscrive d'ufficio alla scuola serale o festiva e fa loro intimare il precetto di frequentarla. Se non la frequentino e non provino di avere ottenuto il proscioglimento alla fine dell'anno scolastico, sono iscritti di nuovo o ciò per due anni successivi.

Dopo il terzo anno, se non abbiano ottenuto il certificato di proscioglimento, incorrono nella pena dell'ammenda, che va da lire 2 a 25 (L. 1904 art. 15).

Per i militari in servizio, analfabeti, che frequentano la scuola reggimentale, non vi è naturalmente

nessuna sanzione, perchè spetta ai comandanti di corpo, il provvedere alla iscrizione ed alla regolare frequenza alla scuola. Alla fine di ciascun periodo di scuola reggimentale, hanno luogo gli esami di proproscioglimento avanti ad una Commissione mista di ufficiali e di insegnanti (L. 1911 art. 56).

Capo II.

Organi dell'amministrazione della istruzione elementare.

§ 1.

Organi dell'Amministrazione centrale.

A) *Il Ministero della Pubblica Istruzione.*

L'organo centrale dell'amministrazione della istruzione elementare è il Ministero, di cui il capo è il Ministro. La organizzazione di questo Ministero, è simile a quella degli altri Ministeri. Il Ministro è assistito da un Sottosegretario di Stato; ed il Ministero si compone di uffici, denominati: Direzioni Generali, Divisioni e Sezioni, di cui sono a capo, Direttori generali, Capi-divisione e Capi-sezione. L'amministrazione della istruzione elementare, è affidata alla Direzione generale per la istruzione primaria e popolare.

Il Ministro della I. P. ha la direzione e la sorveglianza generale dell'insegnamento elementare, e precisamente, *dirige* l'insegnamento pubblico e *sorveglia* l'insegnamento privato (legge 13 novembre 1859, art. 3).

Come capo di tutta la gerarchia amministrativa

in materia di istruzione pubblica, è altresì il capo gerarchico di tutti gli organi, che presiedono all'amministrazione della istruzione elementare. In virtù di questa sua qualità, il Ministro ha facoltà: 1) di emanare *ordini* alle autorità dipendenti, relativamente ai singoli provvedimenti; 2) di emanare *circolari* alle autorità dipendenti, vale a dire, di dare ordini generali o istruzioni sulla condotta da tenere dai funzionari nell'azione amministrativa; 3) di *riformare ed annullare* gli atti delle autorità dipendenti, quando non siano convenienti od opportuni o quando siano contrari alle leggi e ai regolamenti. La riforma o l'annullamento, possono aver luogo, tanto di ufficio quanto sopra ricorso.

Come capo supremo gerarchico, il Ministro, pronuncia definitivamente sui ricorsi in via gerarchica: quindi non v'è ricorso gerarchico contro il provvedimento del Ministro, ma solo il ricorso contenzioso alla IV o V Sezione del Consiglio di Stato, od il ricorso al Re in via straordinaria.

La Direzione Generale della istruzione elementare consta di quattro Divisioni (VI, VII, VIII, e IX dell'intero Ministero). Presso la Direzione Generale, vi è un « *Ispettorato centrale* per la istruzione primaria e popolare » (legge 1911, art. 79) il quale ha per iscopo di vigilare l'andamento didattico delle scuole e di coordinare il servizio degli Ispettori scolastici. L'Ispettorato si compone di dieci Ispettori centrali: sei dei posti sono conferiti, in seguito a concorso tra gli Ispettori scolastici, che abbiano almeno un triennio di servizio, e quattro dei posti sono conferiti, a scelta del Ministro, tra i funzionari del Ministero della Istruzione o tra le persone che abbiano particolare conoscenza delle scuole elementari. Al

concorso sono ammesse anche le Ispettrici, ma per uno solo dei sei posti. Gli Ispettori centrali sono divisi in due classi collo stipendio di sei e sette mila lire (legge 1911, art. 79).

B) *La Sezione della Giunta del Consiglio superiore per la istruzione primaria e popolare.*

Oltre al Consiglio di Stato, che è un corpo consultivo del Ministero della P. I. come di tutti i Ministeri, in materia giuridico-amministrativa, vi è presso il Ministero della P. I., un Consiglio tecnico speciale per le questioni inerenti alla istruzione elementare, che è appunto una Sezione costituita dalla legge 1911 (art. 77) presso la Giunta del Consiglio Superiore della istruzione pubblica.

Il Consiglio Superiore della P. I. era, secondo la legge Casati (art. 9, 10 e 11) ed anche secondo la successiva legge del 17 febbraio 1881, il corpo consultivo tecnico supremo, in materia di istruzione pubblica. Presso di esso, esisteva una Giunta, che aveva il carattere di una Commissione permanente del Consiglio per gli affari più urgenti. In pratica però le funzioni del Consiglio superiore riguardavano principalmente l'istruzione superiore. Colla legge 8 aprile 1906 sullo stato giuridico degli insegnanti delle scuole medie, fu costituita nella Giunta del Consiglio superiore, una Sezione speciale per la istruzione media (art. 15 a 19). Ed infine colla legge 4 giugno 1911 sulla istruzione primaria (art. 77 e 78) fu istituita nella Giunta del Consiglio Superiore, una nuova Sezione per la Istruzione primaria. Questa nuova Sezione, si compone di 11 membri, vale a dire di tre membri del Consiglio Superiore nominati dal Ministro; del Direttore Generale della istruzione primaria e popolare o di chi ne

fa le veci, di una persona scelta dal Ministro fra quelle che, per opere o per insegnamento, siano venute in fama di singolare perizia nelle dottrine pedagogiche; di un direttore o di un professore ordinario, da almeno sette anni, delle scuole normali, eletti rispettivamente dai capi-istituto e dai professori di scuole normali regie; di un R. Ispettore scolastico nominato dal Ministro; di un direttore didattico e di due insegnanti elementari, che abbiano almeno dieci anni di servizio, eletti rispettivamente dai direttori e dagli insegnanti elementari; il Ministro nomina, fra i tre membri del Consiglio superiore, il presidente della Sezione. Tutti i membri della Sezione durano in carica un quadriennio; sono riconfermabili o rieleggibili; decadono dall'ufficio i tre membri nominati dal Ministro quando cessino di far parte del Consiglio Superiore della P. I.

§ 2.

Organi dell'Amministrazione locale.

Teniamo presente la distinzione fra gli organi locali *dello Stato* e gli organi *degli enti autarchici.*

A) *Organi dell'Amministrazione locale dello Stato.*

Questi organi si possono distinguere in tre categorie. Lo Stato amministra e vigila l'istruzione elementare, mediante organi *collegiali*, mediante organi *burocratici*, e mediante organi *tecnici.*

a) *Organi collegiali* sono: il Consiglio provinciale scolastico, la Deputazione scolastica e la Delegazione governativa.

I. *Consiglio provinciale scolastico;* esso si compone di quindici membri, vale a dire, del R. Provveditore agli studi, presidente, di quattro membri di nomina

governativa, due scelti liberamente dal Ministro tra le persone residenti nella provincia, che abbiano particolare conoscenza della istruzione elementare, del direttore o d'un insegnante di scuole normali nominati dal Ministro, e dell' Ispettore scolastico addetto all'ufficio scolastico provinciale; di tre rappresentanti dei direttori e maestri, vale a dire del direttore delle scuole elementari del comune capoluogo di provincia (se ve ne è uno solo) o di un direttore eletto dal Collegio dei direttori tra i suoi membri (se nel capoluogo vi sono più direttori), e di due insegnanti elementari scelti dagli insegnanti delle scuole elementari della provincia; infine di sette rappresentanti degli enti locali, vale a dire: del rappresentante della provincia eletto dal Consiglio provinciale; del rappresentante del comune capoluogo di provincia, eletto dal Consiglio comunale, di un rappresentante del gruppo dei comuni, che conservano l'amministrazione delle loro scuole elementari, eletto dai rispettivi Consigli comunali, e di quattro rappresentanti del gruppo dei comuni, le cui scuole sono amministrate dal Consiglio scolastico, eletti dai rispettivi Consigli comunali.

Il Consiglio scolastico nomina nel suo seno un vicepresidente ed un segretario.

Abbiamo veduto quale sia la funzione del Consiglio scolastico; essa è duplice. Rispetto ai comuni che conservano l'amministrazione delle loro scuole, il Consiglio scolastico ha una funzione di vigilanza e di tutela, come l'aveva per tutti i comuni antecedentemente alla legge del 1911; inoltre esso vigila sull'istruzione elementare privata (legge 1911, art. 5). In fine il Consiglio provinciale scolastico amministra direttamente le scuole dei comuni, che ne hanno perduto l'amministrazione (legge 1911, art. 6 e 94).

Come si vede dunque, il Consiglio provinciale scolastico è, ad un tempo, organo di vigilanza e di tutela ed organo di amministrazione diretta. Ma, in ambedue queste funzioni, deve considerarsi, pur sempre, come un organo dello Stato. Anche quando esercita funzioni di amministrazione diretta, per le scuole dei comuni che ne hanno perduta la gestione, esso deve considerarsi non già come un organo dei comuni stessi (1) o come l'organo di un ente autarchico appositamente creato dalla legge e formato da un consorzio costituito fra gli stessi comuni, ma sempre come organo dello Stato.

Infatti nessun legame di dipendenza vi è tra i comuni ed il Consiglio provinciale scolastico, o se legame di dipendenza vuole ammettersi, deve riconoscersi al Consiglio scolastico, una posizione preminente rispetto ai comuni e non viceversa. Neppure si può considerare il Consiglio scolastico come un organo di un ente formato dal consorzio dei vari comuni, perchè questo ente non è in alcun luogo riconosciuto dalla legge.

Invece sono stretti i vincoli di dipendenza del Consiglio scolastico dallo Stato. Infatti continua e profonda è l'ingerenza del governo nelle funzioni del Consiglio.

Un funzionario governativo (il Provveditore agli studi) lo presiede; può il Ministro della P. I. promuoverne la convocazione (legge 1911, art. 3); può il Governo scioglierlo con R. Decreto (legge 1911, art. 4); un organo governativo apposito, cioè la Delegazione governativa, esercita una ingerenza non lieve nelle funzioni del Consiglio scolastico (legge 1911, art.

---

(1) In questo senso: De Francesco, *Rapporti tra Stato e Comuni in materia di pubblica istruzione*, Roma 1912, pag. 741 e segg.; Romano, *Principi di diritto amministrativo*, Milano 1912 pag 396.

12, 13); il servizio di tesoreria dell'amministrazione scolastica è fatto dalla sezione della R. tesoreria provinciale (l. 1911 art. 19); contro le deliberazioni del Consiglio scolastico è dato il ricorso gerarchico al Ministro della P. I. (1911 art. 7); i consuntivi dell'amministrazione scolastica sono allegati al rendiconto generale dello Stato, previa approvazione della Corte dei Conti (l. 1911 art. 6: regol. 1 agosto 1913 art. 59 e 60).

In conclusione il consiglio scolastico, è un organo decentrato dello Stato e l'amministrazione delle scuole ad esso deferita rappresenta nient'altro che una vera e propria avocazione dell'istruzione elementare allo Stato. (1)

Come organo di vigilanza e di tutela sui comuni che conservano l'amministrazione delle loro scuole, il Consiglio scolastico vigila sulle scuole pubbliche elementari, promuove i provvedimenti necessari per ottenere dai comuni le prestazioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti; approva i regolamenti scolastici deliberati dai comuni; provvede alla classificazione delle scuole (legge 1911, art. 5).

Come organo di vigilanza sulla istruzione privata, vigila sulle scuole elementari private e sulle istituzioni che hanno per fine l'istruzione e l'educazione popolare, anche se costituite in ente speciale con nome speciale ed amministrazione propria.

Nell'esercizio di questa funzione di vigilanza sulla istruzione privata, spetta al Consiglio scolastico la facoltà di provvedere sui ricorsi degli interessati contro le decisioni del R. Provveditore agli studi, relative all'apertura di scuole private e di convitti (Reg. 6

(1) Anche il RAGGI, in *Rivista pedagogica*, VIII (1915) fasc. II pag 17 dell'estratto, che crede l'amministrazione scolastica un ente autonomo, lo considera però come organo dello Stato.

febbraio 1908 art. 333), e di ordinare inchieste sulle scuole o convitti privati che diano luogo ad inconvenienti gravi concernenti la sanità, la moralità, le istituzioni dello Stato e l'ordine pubblico (Reg. art. 336).

Come organo dell'amministrazione diretta delle scuole elementari, nei comuni che l'hanno perduta, il Consiglio scolastico amministra i fondi provenienti dai contributi dei comuni, dalle assegnazioni dello Stato e dalle rendite destinate alla istruzione elementare, dalle tasse e dai contributi degli alunni; approva i bilanci preventivi e consuntivi, istituisce le scuole, nomina, revoca, promuove, trasferisce, colloca a riposo i maestri (legge 1911, art. 6 e 94).

Il Consiglio scolastico si riunisce entro il mese di maggio in sessione ordinaria, ed ogni volta che occorre, per iniziativa del Presidente o anche per deliberazione della Deputazione scolastica o per domanda sottoscritta da almeno cinque consiglieri. Anche il Ministero della P. I. e la Delegazione scolastica, possono promuovere la convocazione del Consiglio. Il Consiglio delibera a maggioranza assoluta di voti; le sue deliberazioni si pubblicano mediante affissione in apposito albo (legge 1911, art. 3).

Contro le deliberazioni del Consiglio scolastico è ammesso il ricorso gerarchico al Ministero della P. I., entro il termine di trenta giorni dalla notificazione.

II. *Deputazione scolastica.* La Deputazione scolastica è, in sostanza, rispetto al Consiglio scolastico, ciò che è la Giunta comunale rispetto al Consiglio comunale: essa si deve considerare come il Comitato permanente del Consiglio scolastico.

In conseguenza, essa rappresenta il Consiglio e ne eseguisce le deliberazioni; adotta, in caso di urgenza, i provvedimenti di competenza del Consiglio; prepara

i bilanci; delibera sulle domande di congedo e di aspettativa degli insegnanti; vigila sull'andamento delle scuole, ed infine esercita la giurisdizione disciplinare sugli insegnanti elementari della provincia (legge 1911, art. 9 e 10).

La Deputazione scolastica si compone di sette membri, tutti appartenenti al Consiglio scolastico; ne fanno parte il Provveditore agli studi, un consigliere di nomina governativa, l'Ispettore scolastico, il Direttore didattico, un insegnante elementare e due rappresentanti dei Comuni.

III. *Delegazione governativa*. È un organo collegiale composto di funzionari dello Stato, che ha funzioni di controllo nei rispetti del Consiglio provinciale scolastico. Si è temuto che il Consiglio scolastico in cui i membri governativi rappresentano la minoranza, esercitasse un'azione troppo indipendente dallo Stato; e la Delegazione governativa dovrebbe rappresentare appunto un correttivo di questa eccessiva autonomia.

Non si deve negare però che, se dal punto di vista politico, questo istituto della Delegazione, può trovare giustificazioni, dal punto di vista giuridico, esso è non soltanto una superfetazione, ma addirittura un assurdo.

Nel pensiero di chi propose quest'organo, la Delegazione governativa avrebbe dovuto rappresentare rispetto all'amministrazione scolastica, quello che è la Giunta provinciale amministrativa rispetto ai Comuni; quindi un organo di tutela.

Ma in tal modo si dimenticava la differenza sostanziale, che corre fra l'amministrazione del comune e quella scolastica. I comuni sono enti autarchici, hanno una personalità giuridica propria, distinta da quella dello Stato, e si comprende quindi una tutela dello

Stato sopra di essi; al contrario il Consiglio scolastico non è un ente autarchico, ma esso stesso è un organo dello Stato; ora una tutela di un organo dello Stato sopra un altro organo dello Stato, non è giuridicamente concepibile.

Allo stato delle cose, in conclusione, se si vuol dare una costruzione giuridica soddisfacente di questo istituto, si deve definire la Delegazione governativa come un organo *interno* di controllo dello Stato, simile, ad esempio alla Corte dei conti.

La Delegazione si compone di cinque membri, vale a dire: del Prefetto presidente, di due rappresentanti del Ministro della P. I., di un rappresentante del Ministro del tesoro, e del ragioniere-capo della Prefettura (legge 1911, art. 12).

La Delegazione approva e rende esecutivi i bilanci, approva i progetti per la costruzione di edifici scolastici, e provvede d'ufficio alla formazione dei progetti per gli edifici, quando i comuni trascurino di provvedervi (legge 1911, art. 13).

Accanto a questi organi collegiali, vi sono, abbiamo detto,

B) *Organi burocratici*. Sono questi: il Provveditore agli studi e l'Ufficio provinciale scolastico.

Anzi può dirsi che questi organi, ne formano in sostanza uno solo, giacchè l'Ufficio provinciale scolastico non ha funzioni proprie, ma coadiuva il Provveditore nell'esercizio di tutte le sue funzioni: in sostanza è il R. Provveditore l'organo burocratico che agisce col concorso dell'ufficio scolastico, di cui è a capo.

Il R. Provveditore agli studi è un funzionario governativo, nominato con Regio Decreto, su proposta del Ministro della P. I. il quale, ha rispetto alla istru-

zione elementare, due ordini di funzioni: in primo luogo, funzioni collegiali, come membro del Consiglio provinciale scolastico e della Deputazione scolastica, ed in secondo luogo, funzioni individuali, che esercita da solo.

Abbiamo visto quali siano le funzioni del R. Provveditore come membro di quei due collegi: egli vi ha parte importante, inquantochè li presiede ambedue.

Qui ci vogliamo occupare, invece, solo delle funzioni assegnate personalmente al R. Provveditore agli studi.

Sotto questo punto di vista, il Provveditore deve considerarsi come il vero capo dell'amministrazione scolastica, colui che la impersona.

Perciò il Provveditore, vigila sulla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio scolastico e della Deputazione scolastica; provvede al pagamento degli stipendi delle persone addette alle scuole amministrate dal Consiglio scolastico, e prende tutti i provvedimenti di assoluta urgenza riguardanti, sia le scuole amministrate dal Consiglio scolastico, sia quelle amministrate dai comuni.

Infine, spetta più direttamente al Regio Provveditore la vigilanza sulle scuole private. Deve egli infatti autorizzare l'apertura delle scuole private e dei convitti (Reg. 1908 art. 327 e 328); provvede alla chiusura delle scuole nei casi d'urgenza, negli altri casi riferisce al Consiglio scolastico ed al Ministro (Reg. art. 336 e 335); vigila ed ispeziona le scuole private per accertarsi del loro andamento (Reg. art. 334 e 335).

Vi sono quattro classi di Provveditori agli studi, con stipendi, che vanno dalle 5000 alle 8000 lire.

In ogni provincia vi è poi, un *Ufficio scolastico Provinciale*, di cui è capo il Provveditore e che è de-

stinato a compiere, sotto la direzione del Provveditore tutti i lavori che questi ritiene necessari (L. 1911, art. 83).

L'ufficio è composto d'un funzionario amministrativo (Segretario o Vice-segretario), d'un Ispettore scolastico, di un funzionario di ragioneria e di due o più impiegati d'ordine.

Vi è dunque tutta una serie di impiegati dello Stato addetti all'amministrazione scolastica, pei quali esiste un *ruolo dell'Amministrazione scolastica provinciale*, che comprende, oltre ai Provveditori agli studi, 10 Primi-segretari di prima classe (stipendio L. 4500), 10 di seconda classe (stipendio L. 4000) e 49 segretari divisi in quattro classi con stipendi da L. 2000 a L. 3500; 69 ragionieri (divisi in due classi); e 138 ufficiali d'ordine (archivisti ed applicati).

La posizione eminente fatta al Provveditore agli studi e la costituzione di Uffici scolastici autonomi, rappresentano un grande progresso della legge Credaro sulla legislazione anteriore, secondo la quale il Provveditore era un funzionario subordinato al Prefetto, a cui spettava la Presidenza del Consiglio scolastico. Il Provveditorato non aveva poi un ufficio proprio, e doveva servirsi d'impiegati della prefettura.

C) *Organi tecnici*. Lo Stato invigila anche sull'andamento didattico delle scuole, e questa funzione è esercitata precisamente dagli Ispettori e dai Vice-ispettori.

I. *Gli Ispettori scolastici* invigilano sull'andamento dell'istruzione elementare e sull'osservanza delle leggi scolastiche (R. D. 19 aprile 1906, art. 13). Ma, dopo che le scuole elementari di tutti i comuni non capiluoghi di provincia o di circondario, sono passate sotto la amministrazione diretta del Consiglio scolastico, le prin-

cipali funzioni dell'Ispettore, sono oramai divenute tecniche e riguardano l'andamento didattico e disciplinare delle scuole.

Ciò non toglie che, rispetto ai comuni, i quali conservano l'amministrazione delle scuole, l'Ispettore scolastico abbia anche funzioni di controllo sull'amministrazione comunale.

Ogni Ispettore ha una sua circoscrizione territoriale, nell'ambito della quale egli esercita le sue funzioni di vigilanza, che si esplicano principalmente mediante visite alle scuole (Reg. 1906, art. 13 e 14).

L'organico degl'Ispettori comprende 400 funzionari, vale a dire:

80	Primi ispettori di I classe	a L.	4500
90	» » II »	»	4000
90	Ispettori di I classe	»	3500
80	» » II »	»	3000
60	» » III »	»	2500

Gli Ispettori, sono nominati in seguito a concorso, per titoli ed esame, fra i maestri, che siamo forniti del diploma del corso di perfezionamento, istituito presso le Regie Università, o del diploma di abilitazione alla Direzione didattica, e che abbiano otto anni di lodevole insegnamento o cinque d'insegnamento e tre di Direzione didattica.

L'esame di concorso consta di prove scritte, orali, e pratiche.

Le prove scritte, versano sulla pedagogia e sulla legislazione scolastica.

Le prove orali, versano sulla storia della pedagogia, sulla pedagogia, su l'igiene e la legislazione scolastica.

Le prove pratiche consistono in una lezione e in una visita ad una scuola elementare.

Oltre agl' Ispettori, vi sono anche Ispettrici.

II. *I Vice-Ispettori* furono, per la prima volta istituiti dalla legge del 1911, (art. 81) e sostituiscono i Direttori didattici nelle scuole amministrate dal Consiglio scolastico.

Le loro funzioni sono essenzialmente tecniche, vale a dire riguardano l'andamento didattico e disciplinare delle scuole.

Vi sono mille circoli d'ispezione, ad ognuno dei quali è preposto un Vice-ispettore, i quali hanno normalmente per base la circoscrizione mandamentale.

I mille Vice-ispettori, sono ripartiti in tre classi con stipendi di 2000, 2200, 2400 lire. Sono nominati per concorso fra i maestri forniti del diploma di Direttore didattico (legge 1911, art. 81).

Per la prima formazione del ruolo dei Vice-ispettori, sono stati ammessi alla nomina i Direttori-didattici nominati regolarmente prima del 31 dicembre 1910, presso i comuni, le cui scuole vengono assunte dal Consiglio scolastico.

B) *Organi degli enti autarchici, cioè dei comuni.*

È naturale che si alluda qui particolarmente ai comuni, che conservano l'amministrazione delle loro scuole, perchè il compito degli altri si limita a versare il contributo fissato ed a provvedere i locali.

Gli organi dei comuni, a cui spetta di provvedere all'istruzione elementare, sono:

1) *Il consiglio comunale*, il quale delibera, su tutte le spese necessarie per l'istruzione elementare; approva i regolamenti comunali riguardanti le scuole del comune; nomina e licenzia i maestri; il tutto però sempre

entro i limiti e secondo le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti dello Stato, i quali, come vedremo, riducono al minimo i poteri discrezionali del comune in questa materia.

Tutte le deliberazioni del Consiglio comunale in materia scolastica debbono essere approvate dal Consiglio scolastico provinciale.

2) *La Giunta comunale.* Le attribuzioni della Giunta sono scarsissime: essa nomina due o tre membri della commissione di concorso per i posti di maestro nelle scuole del comune, gli altri membri essendo nominati dal Consiglio scolastico (legge 21 ottobre 1903 art. 6); concede permessi d'assenza ai maestri (regolamento 1908, art. 175) e concede pure, ai maestri aspettative per motivi di salute (regolamento art. 178).

3) *Il Sindaco.* Al Sindaco spetta la vigilanza e l'alta direzione delle scuole elementari; egli ha facoltà di sospendere d'urgenza i maestri, quando si siano resi colpevoli di gravi mancanze.

Di solito, le funzioni del Sindaco riguardanti l'alta direzione dell'istruzione elementare sono affidate ad un Assessore, il quale sostituisce il Sindaco per tutte le attribuzioni che gli spettano in questa materia.

4) *Le Commissioni di vigilanza.* In ogni comune le Commissioni di vigilanza per l'istruzione elementare, sono due. Una vigila su l'adempimento dell'obbligo sull'istruzione elementare, ma ormai ha perduto gran parte della sua importanza dopo la legge del 1911, che ha affidata la sorveglianza su l'adempimento dell'obbligo, direttamente al Provveditore agli studi e all'Ufficio scolastico. L'altra Commissione è la così detta « Deputazione di vigilanza, » che si occupa dell'andamento delle scuole.

Ambedue le Commissioni sono presiedute dal Sin-

daco o dall'Assessore all'istruzione, e ne fa parte l'Ufficiale sanitario.

5) *Direttore didattico.* Assai più importante è quell'organo comunale che si chiama Direzione didattica.

Vi sono diversi tipi di Direzione didattica. Infatti vi sono Direttori preposti ad un gruppo di classi o ad un gruppo di scuole, o alle scuole d'una determinata circoscrizione, o infine a tutte le scuole del comune.

Si capisce che nei piccoli comuni, queste distinzioni non hanno luogo, mentre invece nei grandi comuni, la Direzione didattica può comprendere varie categorie di Direttori, e quindi un Direttore generale, Ispettori, Direttori locali od anche Direttori per i singoli rami d'insegnamento: cosí per es. per la ginnastica, pei lavori femminili, ecc. Tutti questi Direttori, qualunque sia il loro nome, sono considerati Direttori didattici e debbono essere forniti del diploma, salvi i Direttori speciali per gl'insegnamenti facoltativi, la ginnastica e i lavori femminili, pei quali è sufficiente il diploma di abilitazione all'insegnamento nelle scuole (regolamento, art. 86). Il Direttore didattico è il capo del gruppo di classi o di scuole a cui è preposto, e ne ha la direzione didattica e disciplinare (regolamento art. 89 e 90).

La Direzione didattica è in taluni casi *obbligatoria* ed in altri *facoltativa.*

È obbligatoria nei comuni la cui popolazione è superiore ai 10 mila abitanti e che hanno un numero di classi non inferiore a venti (legge 19 febbraio 1903). Nei comuni, che hanno più di 200 classi elementari, è obbligatoria anche la costituzione di una Direzione didattica generale (Legge 1911, art. 42).

In tutti gli altri comuni la Direzione didattica è facoltativa.

La Direzione didattica obbligatoria è un ufficio distinto da quello d'insegnante; e quindi nei comuni in cui la direzione è obbligatoria, il Direttore didattico non può essere anche insegnante. Invece nei comuni in cui la Direzione è facoltativa, il Direttore può anche essere insegnante.

Riguardo al modo di nomina, bisogna distinguere i Direttori didattici senza insegnamento, dai Direttori didattici con insegnamento. Quelli senza insegnamento, obbligatori nei comuni aventi almeno 10000 abitanti, e negli altri facoltativi, sono nominati per concorso colle stesse norme stabilite pei maestri, fra coloro che abbiano il diploma di abilitazione all'ufficio di Direttore didattico. Questo diploma può essere ottenuto in due modi. Anzitutto colla esibizione della licenza dal corso di perfezionamento. Tutti i licenziati dal corso di perfezionamento, hanno diritto di ottenere dal Ministro della Pubblica Istruzione, il diploma di Direttore didattico, presentando domanda, sulla quale dovrà pronunciarsi il Consiglio scolastico (regio decreto 19 gennaio 1905 e regolamento generale, art. 76). In secondo luogo, mediante apposito esame, a cui può essere ammesso solo chi abbia insegnato lodevolmente in una scuola elementare pubblica, e che consiste in una prova scritta di pedagogia, in una prova orale di pedagogia, di storia della pedagogia, di legislazione scolastica e di storia politica e letteraria, ed in fine in una prova pratica (regolamento generale, art, 77, 78, 79).

Invece i Direttori didattici con insegnamento (che possono essere nominati solo nei comuni la cui popolazione sia inferiore ai 10000 abitanti), possono essere nominati anche senza abilitazione, purchè abbiano cinque anni di lodevole insegnamento.

La nomina si fa senza concorso, quando uno solo

dei maestri del comune abbia l'abilitazione o i cinque anni d'insegnamento. Se invece vi sono più maestri con l'abilitazione, o col quinquennio d'insegnamento, la nomina si fa per concorso fra i maestri del comune (regolamento generale art. 87).

Capo III.

Ordinamento dell'istruzione di Stato.

Sezione I.

Le scuole pubbliche in generale.

Abbiamo veduto, che lo Stato non considera l'istruzione elementare come un suo monopolio, ma lascia libertà di insegnamento ai privati sotto la vigilanza dello Stato, quando si tratta di istruzione collettiva, cioè impartita nelle *scuole*. Ma, d'altro canto, lo Stato ha ritenuto necessario di impartire esso stesso l'istruzione elementare, ed ha organizzato tutto un sistema di *scuole*, parte delle quali è amministrata dai comuni, mentre un'altra parte cospicua è amministrata direttamente dallo Stato.

A) *La scuola ed i suoi elementi.*

La scuola è un istituto sociale: è anzi uno dei più importanti istituti sociali.

Istituto, vuol dire organizzazione di mezzi diretti ad ottenere uno scopo di necessità o di utilità generale.

La scuola è la organizzazione dei mezzi necessari per l'educazione intellettuale e morale.

Ogni scuola comprende pertanto un complesso di *elementi*, che occorre anzitutto determinare.

Vi è l'elemento *personale* o *subbiettivo* costituito dalle persone che impartiscono l'istruzione e l'educazione,

cioè dai *maestri*; e dalle persone, a cui l'istruzione e l'educazione è rivolta, cioè dagli *alunni*.

Vi sono poi i *mezzi*, con cui raggiunge il fine di educare ed istruire. Questi mezzi sono pure due, e ci dànno i due *elementi obbiettivi* della scuola:

L'elemento *materiale*, cioè: il *locale*, in cui il maestro e gli alunni si ritrovano per dare e ricevere la istruzione; gli *arredamenti* ed i *sussidi* scolastici (tavole, carte, suppellettili didattiche in genere).

L'elemento *spirituale*, che è l'*insegnamento*, l'attività vale a dire, mediante la quale l'istruzione e l'educazione vengono impartite e ricevute.

Non bisogna considerare l'insegnamento come semplice attività del maestro, di fronte alla quale gli alunni siano da considerare puramente passivi o ricettizi, ma come attività combinata degli uni e degli altri, coordinata e diretta dal maestro.

Maestri, alunni, locali e suppellettili, insegnamento, ecco i quattro elementi costitutivi della scuola.

B) *Varie specie di scuole.*

Classificazione delle scuole. La distinzione delle scuole può farsi secondo diversi criteri: a ciascun criterio che si adotta, corrisponde una distinzione.

1) Una prima distinzione da farsi fra le scuole elementari pubbliche concerne il *modo del loro funzionamento*, giacchè talune scuole, funzionano durante il giorno e regolarmente per tutti i giorni lavorativi della settimana, mentre altre scuole, destinate a categorie particolari di alunni, non funzionano che nella sera o nei giorni festivi.

Abbiamo così le *scuole* . . . . . { *ordinarie* / *serali* / *festive*

Le scuole ordinarie, funzionano durante tutto

l'anno scolastico, e l'insegnamento vi si impartisce di giorno durante i giorni lavorativi della settimana.

Le scuole serali, invece, sono aperte anche per soli sei mesi dell'anno, ripartibili in diversi periodi (art. 12 legge 8 luglio 1903); e l'insegnamento è dato in ore serali, giacchè lo scopo di esse è di istruire particolarmente coloro che sono occupati durante il giorno nel lavoro.

Le scuole festive funzionano tutto l'anno scolastico, ma l'insegnamento è impartito una volta la settimana invece che giornalmente (legge 8 luglio 1904 art. 12).

Nelle scuole serali e festive, l'insegnamento è ridotto e comprende: lettura, scrittura, aritmetica ed elementi di sistema metrico decimale.

Queste scuole non hanno un personale proprio; l'insegnamento vi è impartito dagli insegnanti delle scuole ordinarie che accettino questo incarico; l'insegnante ha dunque facoltà, ma non può essere obbligato di assumere il corso serale o festivo (legge ed art. citati).

In mancanza di insegnanti pubblici, l'incarico è affidato ad altri insegnanti patentati, ed in mancanza anche di questi ultimi, a persone giudicate idonee dal Consiglio Scolastico (art. cit.).

La retribuzione degli insegnanti per le scuole serali va da L. 200 a L. 300, e per le scuole festive da L. 100 a L. 150 annue, secondo i risultati ottenuti.

Le scuole serali e festive si suddividono alla loro volta in tre categorie:

a) *Scuole complementari* (serali) che hanno per ufficio di continuare ed ampliare l'istruzione ricevuta dai fanciulli nel corso inferiore (art. 7 legge 15 luglio 1877 e art. 36 Reg. 1908).

b) *Scuole autunnali* (festive) aperte durante le vacanze e destinate a richiamare gli insegnamenti impartiti durante l'anno scolastico (art. 7 legge 15 luglio 1877 e art. 37 Reg. 1908).

c) *Scuole per adulti* (serali e festive) che servono e agli analfabeti e agli iniziati al leggere e scrivere (L. 8 luglio 1904 art. 12 e 14 e Reg. 1908 art. 38 e 43).

2) Una seconda distinzione tra le Scuole, concerne le categorie di persone a cui esse si rivolgono.

Di regola le scuole sono istituite per tutti i cittadini: le scuole ordinarie per i fanciulli, le serali e festive, particolarmente per gli adulti. Ma, accanto a queste scuole che chiameremo *generali*, vi sono scuole *speciali* per determinate classi di cittadini. Di queste scuole speciali, le più importanti sono:

a) *le scuole reggimentali* pei militari in servizio del R. esercito (art. 54 Legge 4 giugno 1911).

b) le scuole *pei militari della R. Marina* (art. 61 Legge 1911).

c) *le scuole carcerarie* pei detenuti nelle carceri e negli stabilimenti di pena (art. 62 Legge 1912).

3) Una terza distinzione delle scuole, ha riguardo al *luogo*, dove sono istituite.

Questa distinzione ha una grande importanza pratica, perchè essa serve di criterio per la determinazione dello stipendio degli insegnanti. Essa, pertanto, viene considerata come la classificazione per eccellenza, e quindi, allorchè si parla di classificazione delle scuole, s'intende appunto riferirsi a questa distinzione delle scuole secondo il luogo in cui sono istituite, agli effetti della determinazione degli stipendi. Sotto questo punto di vista, le scuole si distinguono anzitutto in due grandi categorie:

A) *Scuole classificate*, che alla loro volta si sotto-

distinguono in categorie diverse, e che comprendono tutte le scuole stabilite nei comuni o frazioni di comune o borgate che abbiano una popolazione superiore ai 500 abitanti (Legge 13 novembre 1859 art. 343 e Reg. 1908 art. 229).

B) *Scuole non classificate*: categoria che comprende tutte le scuole stabilite nei comuni, nelle frazioni o nelle borgate con popolazione inferiore ai 500 abitanti.

Le *scuole classificate* si distinguono in due grandi classi: scuole urbane e scuole rurali.

α) *Scuole urbane* sono quelle istituite nei comuni che hanno titolo di città o che hanno scuole pubbliche classiche, tecniche o normali, o che hanno almeno 4000 abitanti di popolazione agglomerata. Basta che una di queste tre condizioni si verifichi perchè la scuola debba classificarsi come urbana (art. 234 Reg. 1908).

Le scuole urbane si suddividono in tre classi. Appartengono alla I classe le scuole dei comuni la cui popolazione eccede i 40 000 abitanti; alla II quelle dei comuni, la cui popolazione eccede i 15 000 abitanti; alla III le scuole urbane dei comuni, che hanno meno di 15 000 abitanti.

β) *Scuole rurali* sono quelle stabilite nei comuni aventi una popolazione agglomerata minore di 4000 abitanti, o in una frazione di comune anche appartenente ad una città, ma distante da essa almeno km. 2 ed avente meno di 4000 abitanti (Reg. 1908 art. 236).

Le scuole rurali si sottodistinguono in tre classi:

alla I^a appartengono quelle dei comuni o frazioni di comune dove la popolazione agglomerata o sparsa, è maggiore di 3000 abitanti. Quindi vengono considerate rurali anche le scuole istituite in comuni, che hanno più di 4000 abitanti ma sparsi, oltre tutte quelle istituite nei comuni, che hanno meno di 4000 abitanti.

alla IIª, appartengono quelle dei comuni o delle frazioni di comune, dove la popolazione è maggiore di 2000 abitanti.

alla IIIª, appartengono quelle dei comuni o delle frazioni di comune dove la popolazione è minore di 2000 abitanti e maggiore di 500.

La classificazione è fatta con Decreto prefettizio su proposta del Consiglio Provinciale Scolastico, sentite le osservazioni dei comuni.

4) Una quarta distinzione delle scuole concerne *il sesso degli alunni*, a cui a sono destinate.

Si hanno quindi scuole *maschili, femminili, miste*.

5) Una quinta distinzione delle scuole concerne *il grado* d'istruzione che in esse viene impartita.

L'istruzione elementare è di due gradi: inferiore e superiore, e comprende quindi due corsi, inferiore e superiore, ciascuno dei quali si compie in tre anni (Legge 1859 art. 315, 316, Legge 15 luglio 1877 art. 2 Legge 8 luglio 1904 art. 10).

Corrispondentemente, vi sono due gradi di scuole elementari: scuole elementari *inferiori*, e scuole elementari *superiori*, divise ciascuna in tre classi.

6) Una sesta distinzione delle scuole, riguarda la *loro obbligatorietà*.

Vi sono cioè scuole *obbligatorie* e scuole *facoltative*. Sono obbligatorie quelle, la cui istituzione è imposta dalla legge agli enti, a cui carico sta la spesa per il loro mantenimento.

Sono facoltative quelle scuole, che tali enti istituiscono di loro iniziativa e mantengono, facendo fronte alla loro spesa sui capitoli delle spese facoltative.

C) *Istituzione delle scuole elementari.*

a) *In ogni comune* è obbligatoria almeno una scuola elementare inferiore maschile ed una scuola elementare

inferiore femminile complete colle tre classi (Legge 13 novembre 1859 art. 319),

b) Inoltre *nei comuni dove esistono istituti d'istruzione superiore* alla elementare, e nei comuni, che hanno almeno 4000 abitanti di popolazione agglomerata, sono obbligatorie le scuole elementari di grado superiore complete comprendenti cioè la IV, V e VI[a] classe (Legge 1859 art. 321, Legge 5 luglio 1904 art. 10).

c) In ogni borgata o frazione di comune che *abbia almeno 50 fanciulli* dell'uno e dell'altro sesso atti a frequentarla, è parimenti obbligatoria l'istituzione d'una scuola elementare inferiore maschile e di una femminile, quando per la distanza o per altro impedimento, i fanciulli ad essa appartenenti non possano frequentare le scuole pubbliche istituite nel comune. (Legge Casati art. 319).

Queste le regole; vi sono poi le eccezioni, vale a dire:

α) Mentre di regola ognuna delle tre classi è separata dalle altre, e affidata ad un apposito insegnante (Regol. 1908 art. 86), nei comuni più piccoli e nelle frazioni o borgate minori, è ammessa la *riunione di classi*, quando il numero degli alunni delle classi da unire non superi i 70. (Legge Casati art. 323).

La legge del 1911 ha riordinate queste scuole che offrono tanti inconvenienti, prescrivendo che esse vengano trasformate in iscuole *ad orario diviso o alternato*; vale a dire in iscuole, dove l'insegnamento è impartito bensì da uno stesso insegnante a varie classi, ma in ore diverse. E precisamente stabilisce l'art. 33 delle legge 4 giugno 1911, che nei comuni e nelle borgate, dove esiste una sola di tali scuole a classi riunite, l'insegnamento sia ripartito in orari diversi e sia distinto l'orario della I classe, da quello della II e III.

Nei comuni dove esistono due di tali scuole, vengono istituite quattro classi miste, vale a dire si divide l'insegnamento fra due insegnanti e in orari diversi, in modo da dar luogo a quattro turni, due per ciascun insegnante.

β) Nei comuni rurali e nelle frazioni dove gli scolari per bisogni economici, abbandonano la scuola per una parte dell'anno, i corsi possono essere *semestrali*; cioè i mesi di scuola possono essere ridotti a sei, a condizione che sia aumentato il numero delle scuole classificate (L. 1904 art. 19).

γ) Le scuole *tenute da corpi morali*, sono accettate a *sgravio* totale o parziale dell'obbligo del comune, semprechè le medesime siano pubbliche e gratuite e gli insegnanti siano retribuiti come quelli comunali. (L. 21 ott. 1903 art. 25);

δ) Mentre di regola l'insegnamento è impartito separatamente ai maschi ed alle femmine, e vi debbono essere quindi scuole maschili e scuole femminili in ogni comune, è ammesso che nei comuni minori, l'insegnamento si impartisca promiscuamente ai due sessi, dando così luogo a *classi miste* ed a *scuole miste*.

Ciò può accadere:

1) Nei comuni, in cui per il corso elementare inferiore maschile e femminile, vi siano due soli insegnanti. In questo caso alle due scuole, maschile e femminile, può essere sostituita una *scuola mista a tre classi miste*, di cui la prima affidata ad un insegnante e la II e III ad un altro insegnante, purchè non si superi il numero di 70 alunni per ciascuna delle due classi miste (L. 8 luglio 1904 art. 5);

2) Nei comuni, in cui non vi siano più di 50 fanciulli dei due sessi soggetti all'obbligo scolastico e nelle frazioni o borgate che non abbiano più di 800 ab. (Reg

1908 art. 24), alla scuola maschile ed alla femminile, può essere sostituita un'unica *scuola mista a classi riunite*, salvo il riordinamento della legge 1911, salvo cioè l'orario alternato.

3) Nei comuni, in cui il numero degli alunni delle classi superiori, sia minore di 50, può essere reso promiscuo anche il corso superiore (L. 1904 art. 5).

In tali scuole però potrà il Provveditore agli studi disporre che, invece di tenere riuniti i fanciulli dei due sessi, si facciano lezioni separate pei maschi e per le femmine, ciascuna per la durata di tre ore (Reg. 1908 art. 69).

D) *Istituzione di scuole speciali.*

Oltre le scuole pubbliche esistenti in ogni comune del Regno, secondo le leggi ed i regolamenti generali, è obbligatoria la istituzione di altre scuole che qui brevemente enumereremo.

a) *Scuole nel Mezzogiorno e nelle isole.* Per la legge 15 luglio 1906, nelle frazioni o borgate dei comuni del Mezzogiorno e delle isole, in cui gli obbligati all'istruzione elementare raggiungono il numero di 40, è istituita una scuola elementare inferiore a spese dello Stato.

b) *Scuole di tirocinio annesse alle scuole normali.* Ad ogni scuola normale maschile e femminile è annesso un corso elementare completo per le esercitazioni di tirocinio (L. 12 luglio 1896 art. 1).

c) *Scuole reggimentali.* Presso ogni reggimento del R. Esercito e presso i corpi militari della R. Marina, sono istituite scuole militari, in cui si impartisce l'insegnamento elementare in due periodi annuali della durata di cinque mesi ciascuno (L. 4 giugno 1911 art. 54,61).

d) *Scuole carcerarie.* Nelle carceri e negli stabili-

menti carcerari sono pure istituite scuole elementari per i detenuti ivi ricoverati (L. 4 giugno 1911 art. 62). Parimenti sono istituite scuole elementari nei Riformatori governativi destinati al ricovero dei minori traviati, oziosi, o colpevoli di delitti (Reg. 14 luglio 1907 art. 31 e 89).

e) *Scuole elementari all'estero.* Lo Stato istituisce e mantiene all'estero scuole elementari ordinate come le scuole elementari del Regno. (L. 18 dic. 1910 art. 3 e 23).

E) *Mantenimento delle scuole.*

Abbiamo visto che l'insegnamento elementare è stato considerato, fino alla legge del 1911, come una funzione essenzialmente comunale.

Pertanto l'onere finanziario del mantenimento delle scuole pubbliche elementari è stato, dalla nostra legislazione posto a carico dei comuni.

Ma, abbiamo pure veduto, l'ingerenza dello Stato nella amministrazione delle scuole elementari, è andata sempre crescendo fino a giungere, colla legge del 1911, ad una parziale avocazione della scuola allo Stato. Corrispondentemente a questa maggiore ingerenza statuale, si è sviluppato il principio del *concorso dello Stato* nella spesa della istruzione primaria. Così, mentre nella legge Casati, la istruzione primaria, figura completamente a carico dei comuni, e di un aiuto dello Stato non si parla che come una semplice eventualità all'art. 345, colla legge 9 luglio 1876, la quale aumentò di un decimo gli stipendi degli insegnanti, lo Stato cominciò ad assumere su di sè l'onere dell'aumento, in una misura limitatissima però, cioè rispetto ai maestri dei Comuni aventi meno di 1000 ab., nei quali la sovrimposta fondiaria avesse ecceduto la misura massima consentita dalle leggi.

Solo colle leggi 11 agosto 1886, 8 luglio 1904, 15 luglio 1906 e finalmente colla legge 4 giugno 1911, il concorso dello Stato, diventa di mano in mano più importante, fino a concretarsi per le scuole amministrate dal Consiglio Provinciale Scolastico, non più in un concorso, ma nella assunzione completa dell'onere finanziario, mediante il concorso dei comuni.

Allo stato attuale della legislazione, le scuole si possono distinguere in tre categorie:

a) Scuole a carico dei comuni, col concorso dello Stato;

b) Scuole a carico dello Stato, col concorso dei comuni;

c) Scuole a carico dello Stato.

Come si vede, oggi, dopo la legge 4 giugno 1911, non si può più dire che l'onere della istruzione elementare, gravi essenzialmente sui comuni. Se pure, come vedremo, la spesa per detta istruzione, gravante sui comuni, è ancora oggi, e sarà per vari anni, superiore a quella sopportata dallo Stato, il rapporto è destinato fatalmente ad invertirsi, e l'onere maggiore per la istruzione elementare, finirà col cadere sul bilancio dello Stato.

Vediamo ora, brevemente, quali sono le scuole delle tre categorie dianzi accennate:

I. *Scuole a carico del comune col concorso dello Stato.*

Sono le scuole, che continuano, dopo la legge del 1911 ad essere amministrate dai comuni, i quali debbono provvedere alle spese del loro mantenimento.

Lo Stato, concorre a tali spese sotto tre forme: di *concorso propriamente detto*, di *sussidio*, di *facilitazione al credito*.

A) *Concorsi dello Stato.*

α) Il concorso dello Stato riguarda, anzitutto *gli aumenti di stipendio ai maestri.* Colla legge 11 aprile 1886, lo Stato fece un passo innanzi, in confronto della legge 9 luglio 1876, che, per la prima volta, stabilì il principio del concorso e contribuì con una somma di tre milioni annui complessivamente, alla spesa necessaria pei nuovi aumenti concessi.

Ma il concorso riguardava la intera somma occorrente, solo rispetto ai comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti, che eccedessero i limiti legali della sovrimposta fondiaria; per gli altri, il concorso era fissato in misura indeterminata, ma non poteva mai eccedere i due terzi della spesa portata per gli aumenti di stipendio.

Un terzo concorso dello Stato nell'aumento degli stipendi, è quello stabilito dalla legge 8 luglio 1904, per la quale si aumentavano gli stipendi minimi legali e si poneva a carico totale dello Stato l'aumento medesimo (art. 21).

Questo concorso è dovuto a tutti i comuni indistintamente.

Un quarto ed anche più notevole concorso ha stabilito infine la legge 4 luglio 1911 per la quale (art. 41) lo Stato si obbliga a rimborsare ai comuni l'importo della spesa per il nuovo aumento di stipendio concesso dalla legge e la maggiore quota occorrente a causa dell'aumento medesimo, nella liquidazione dei nuovi aumenti sessennali.

β) In secondo luogo lo Stato concorre alla spesa per la *istituzione delle classi alternate.*

Ai maestri di queste classi, secondo l'art. 6 della legge 8 luglio 1904, è dovuto un maggiore assegno pari ai due quinti dello stipendio; nel quale aumento lo Stato concorre in una misura proporzionale a quella,

con cui concorre nello stipendio (se, per esempio lo Stato concorre per un quinto dello stipendio, concorrerà anche per un quinto dell'assegno).

Inoltre, per l'art. 41 della legge 4 giugno 1911, è a carico totale dello Stato il maggiore assegno percepito dai maestri delle classi alternate, per effetto dell'aumento di stipendio (poichè come si è visto, l'assegno per le classi alternate è proporzionale allo stipendio, cioè dei due quinti: esso cresce col crescere dello stipendio).

Infine ai maestri delle nuove classi alternate, create in seguito al riordinamento delle scuole rurali portato dall'art. 33 della legge del 1911, essendo dovuto un assegno pari ai due quinti dello stipendio, questo assegno è posto totalmente a carico dello Stato.

γ) In terzo luogo, lo Stato concorre al mantenimento delle scuole facoltative di grado superiore di cui all'art. 1 della legge 8 luglio 1904. Da questa legge il concorso è stabilito nella misura fissa di L. 150 per classe, e vi fu aggiunta dalla legge del 1911, tutta la somma occorrente per la classificazione di tali scuole.

δ) In quarto luogo lo Stato concorre al mantenimento delle *Scuole serali e festive* colla somma annua di L. 1.700.000 destinata a concedere agli insegnanti un assegno non minore di L. 200 nè maggiore di L. 300 per le scuole serali, non minore di L. 100 nè maggiore di L. 150 per le scuole festive (legge 1904, art. 12 e legge 1911, art. 63).

ε) Ancora lo Stato concorre alla spesa per la *costruzione di edifici scolastici*, quando questa non superi le L. 100.000 per ogni comune, nella misura massima di un terzo della spesa totale (Legge 15 luglio 1906, art. 59) limitatamente ai comuni dell'Italia meridionale e delle isole.

η) Infine lo Stato concorre alla spesa *per la pensione* dei maestri elementari, versando al Monte pensioni, una quota di contributo proporzionata al suo concorso nello stipendio.

B) *I sussidi.*

Lo Stato concorre alla spesa sostenuta dai comuni pel mantenimento delle scuole elementari anche nella forma del *sussidio.*

La differenza tra *concorso propriamente detto* e *sussidio*, sta essenzialmente in ciò, che il concorso costituisce per lo Stato un obbligo determinato nella sua misura dalla legge e dai regolamenti, è quindi pei comuni un diritto; mentre il sussidio non è obbligatorio per lo Stato e la sua misura è rimessa al criterio discrezionale dell'Amministrazione, dimodochè non esiste in materia di sussidi, nessun diritto dei comuni.

I sussidi, che lo Stato concede per l'istruzione elementare, si possono distinguere in due categorie:

1) Sussidi dati ai maestri direttamente, e

2) Sussidi dati ai comuni.

Dei primi diremo brevemente quando parleremo dello stato giuridico ed economico dei maestri.

Ci limitiamo qui a parlare dei *sussidi dati ai comuni.*

Questi sussidi, possono essere concessi:

a) *per il mantenimento di scuole elementari facoltative* (L. 13 nov. 1859, art. 345; L. 15 luglio 1877, art. 13; Reg. 1908, art. 291; 292-293).

I sussidi si concedono su deliberazione motivata del Consiglio Provinciale Scolastico, e sono soggetti alla condizione, che tali scuole si uniformino alle istruzioni impartite dal Ministero, o dalle autorità scolastiche, sia pei titoli dei loro insegnanti, sia per l'in-

segnamento. I sussidi, che variano da un minimo di L. 100, ad un massimo di L. 200, vanno a sgravio della spesa che il comune sopporta per la scuola. In pratica per lo più (ma ciò non è obbligatorio pel comune) sono destinati ad aumentare l'assegno del maestro preposto alla scuola sussidiata.

Si è fatta questione se di tali sussidi possono usufruire anche i comuni, che, mantenendo scuole facoltative di grado superiore, hanno diritto a norma dell'art. 1 della legge 1904, ad un vero e proprio concorso.

Noi crediamo, che il concorso, non escluda il sussidio, trattandosi di due prestazioni di natura diversa dello Stato.

b) *per l'arredamento ed il materiale delle scuole elementari* (L. 1859, art. 145-146; L. 1877, art. 13; L. 1911, art. 32; Reg. 1908, art. 291, 302-303).

Questi sussidi sono concessi su domanda dei comuni, previo rapporto dell'Ispettore scolastico, e previa deliberazione del Consiglio Provinciale Scolastico, accompagnati da un elenco degli oggetti da acquistare, e, se si tratta di acquisto di banchi, da un disegno tipo dei banchi.

Il sussidio non può superare il terzo della spesa presunta, e non viene pagato, se non quando l'Ispettore scolastico abbia accertato che gli oggetti siano stati acquistati e destinati alle scuole.

c) *Sussidi per costruzione e miglioramento degli edifici scolastici* (L. Casati, art. citato; L. 1877, art. 13; Reg. 1908, art. 291, 294 a 302).

Il sussidio è concesso su domanda dei comuni, previa deliberazione del Consiglio Provinciale Scolastico.

L'ammontare del sussidio, non può superare il

terzo della spesa e non può in ogni caso eccedere le L. 10 000. Sono preferiti, nella erogazione dei sussidi, i comuni rurali agli urbani. (Reg. 1908, art. 295 e 299).

Il comune decade dalla concessione del sussidio, se l'edificio non viene costruito nel termine di due anni dalla concessione stessa (art. 300).

Di regola il sussidio non può cumularsi colla concessione di mutui di favore. Il sussidio è pagato solo dopo il collaudo dell'edificio fatto dal comune (art. 296).

I comuni dell'Italia meridionale e delle isole, i quali beneficiano del concorso vero e proprio dello Stato nella spesa degli edifici, entro i limiti di un terzo a norma della legge 15 luglio 1906 art. 59, possono cumulare questo beneficio con quello del sussidio e con quello della concessione di mutui di favore (Reg. 1908, art. 401).

È l'unico caso di cumulo di tre benefici: sussidio, concorso, mutui di favore.

d) I comuni della Basilicata, godono inoltre di sussidi pel mantenimento di scuole obbligatorie.

Questi sussidi riguardano i comuni, che in seguito alla abolizione della tassa sul bestiame, siano nella impossibilità di mantenere le scuole.

Il sussidio, che qui ha forse più carattere di concorso, è continuativo e tende a risarcire questi comuni della perdita derivante dall'abolizione di quella tassa.

C) *Facilitazioni al credito.*

Tali facilitazioni consistono nella concessione di mutui di favore.

Questi mutui, sono concessi per la costruzione di edifici scolastici e per il loro miglioramento.

Questa forma di concorso dello Stato per le spese per l'istruzione elementare, ha le sue origini nella

legge 18 luglio 1878, che stabilì una modesta somma annuale per concorrere al servizio dei prestiti fatti ai comuni a condizione di favore.

La legge 8 luglio 1888, migliorò le condizioni dei mutui per i comuni più piccoli.

Ma ambedue queste leggi, sia per l'esiguità delle facilitazioni, sia per la procedura complicata, a cui era subordinato il beneficio, non ottennero che scarsi effetti pratici. In 20 anni, non si accordarono che mutui per un complesso di 42 milioni.

La legge successiva del 15 luglio 1900, stabilì il concorso dello Stato a pagamento degli interessi nei limiti della somma di L. 50 000 annuali. Il tasso dell'interesse a carico dei comuni, era fissato al 2 %. Ma anche questa legge, ebbe effetti pratici relativamente scarsi : in otto anni si concessero mutui per 22 milioni.

La legislazione in questa materia ha avuto invece un impulso notevole, per effetto delle due leggi 15 luglio 1906 e 4 giugno 1911.

La prima che provvede per i comuni dell'Italia meridionale e delle isole, consente, come abbiamo visto, di cumulare il beneficio del concorso, con quello del mutuo di favore, e riduce il tasso dell'interesse al 1 % pei comuni aventi meno di 5000 ab. e all'1 ½ % per gli altri.

Questa legge ha avuti discreti effetti, perchè nei primi tre anni della sua applicazione, vennero, in base ad essa, concessi mutui per oltre 5 milioni.

Ma radicalmente fu il problema affrontato e risolto dalla legge 4 giugno 1911. Essa autorizzò infatti la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui destinati alla costruzione di edifici scolastici per la somma di L. 240 000 000 in 12 anni, dal 1 gennaio 1911, in ragione di venti milioni annui (art. 24).

Il servizio degli interessi delle somme mutuate è a carico totale dello Stato; ai comuni non fa carico che la spesa per l'ammortamento (art. 25).

La durata del mutuo è di 50 anni al massimo (art. 24 ult. cap.).

La somma di venti milioni all'anno, viene ripartita per Decreto Reale, fra le varie provincie, tenuto conto della popolazione, delle particolari condizioni dei locali scolastici, e del numero delle scuole da istituire (art. 26).

Per i comuni dell'Italia meridionale e delle isole, rimane in vigore anche la legge del 1906, e quindi il sussidio dello Stato si cumula col mutuo di favore a norma della legge 1911.

II. *Scuole a carico dello Stato col concorso del comune.*

Dopo la legge 4 giugno 1911, tutte le scuole che, per effetto dell'art. 14 della medesima, sono amministrate dal Consiglio provinciale scolastico, vengono ad essere praticamente a carico dello Stato; e dal punto di vista finanziario, il compito del comune si limita al pagamento d'una somma fissa consolidata.

Questa somma è determinata dall'art. 17 della legge 1911, e comprende:

I. l'ammontare degli stipendi, degli aumenti sessennali e miglioramenti di carriera, delle retribuzioni, supplenze, gratificazioni, ed in genere, degli assegni ordinari di qualunque natura al personale direttivo ed insegnante, inscritti nel bilancio comunale degli anni 1910 e 1911 (fra i due stanziamenti, viene prescelto quello maggiore).

II. l'ammontare delle quote dei contributi dovuti dal comune, per le scuole iscritte al Monte pensioni, stanziati in bilancio pel 1911.

Inoltre spetta ai comuni di provvedere ai locali, al riscaldamento, all'illuminazione, al materiale, ed al personale di servizio.

Apparentemente, secondo la forma delle disposizioni della legge del 1911, l'onere dello stato nel mantenimento delle scuole amministrate dal Consiglio scolastico, si limiterebbe ad una serie di contributi che sono precisati dall'art. 20 della legge stessa, e che sono rappresentati:

1°) dai concorsi stabiliti dalle leggi del 1886, del 1904, e del 1906;

2°) dalle spese per stipendi, assegni e quote di contributo al Monte-pensioni, per tutte le nuove scuole, che dovessero essere istituite per i bisogni della istruzione elementare e popolare.

3°) dalle spese per gli aumenti di stipendi, indennità e quote di contributo al Monte-pensioni portati dalla nuova legge.

Quindi Stato e comuni non sarebbero tenuti che a contributi da versarsi al Consiglio provinciale scolastico.

Ma, in realtà, il Consiglio provinciale scolastico non è che un organo dello Stato; quindi è in realtà lo Stato a cui fa carico il provvedere alla istruzione elementare; mentre ha carattere di contributo solo la spesa addossata ai comuni.

In altri termini, l'onere del comune è fisso, consolidato; l'onere dello Stato, diventa incerto e variabile.

Intanto è molto naturale, che tutti gli aumenti di spesa dovranno in avvenire essere sopportati dallo Stato.

Ma, anche rispetto ai concorsi delle leggi del 1904, e del 1906, l'onere dello Stato, per effetto stesso del consolidamento del contributo comunale, diventa variabile.

Osserva giustamente a questo proposito il De Francesco, che, consolidati gli oneri dei comuni di cui all'art. 17 della legge del 1911, mentre prima della consolidazione, questi oneri erano variabili per effetto della maturazione dei decimi di stipendio di questo o di quel maestro, lo Stato, dovrà colmare la differenza fra l'ammontare dei contributi consolidati dovuti dai comuni all'amministrazione provinciale scolastica, e l'ammontare variabile ogni anno degli stipendi effettivi spettanti ai maestri.

È naturale però che questa differenza sarà meno sensibile di quanto si possa immaginare, poichè il fatto che ogni anno vi sono maestri, i quali vengono ad acquistare il diritto al sessennio, è controbilanciato, in certo modo, dall'altro che a maestri godenti di uno o più decimi, i quali cessano per qualsiasi ragione dal servizio, sono man mano, sostituiti maestri di nuova nomina, che non godono di alcun decimo.

III. *Scuole a carico dello Stato.*

Sono quelle istituite in virtù del 1° comma dell'art. 64 della legge 15 luglio 1906, nelle frazioni o borgate delle provincie, alle quali la legge si riferisce, che hanno almeno 40 obbligati alla scuola.

A carico dello Stato, sono pure le scuole serali e festive, istituite dall'art. 12 della legge del 1904 e dall'art. 69 della legge del 1906, che dovrebbero essere in tutto 500.

Agli insegnanti preposti alle scuole serali, lo Stato corrisponde direttamente una retribuzione; mentre ai locali ed al materiale provvede il comune.

Sezione II.

I Maestri.

A) *Considerazioni generali.*

Studiare la condizione giuridica dei maestri, è il primo compito di chi si accinge ad analizzare, dal punto di vista giuridico, la condizione dei vari elementi, che costituiscono la istituzione della scuola.

Questo studio della condizione giuridica dei maestri, deve tenere presenti le importanti innovazioni della legge 4 giugno 1911, la quale, come si è visto, ha distinto due ordini di scuole: quelle tuttora amministrate dai comuni e quelle, la cui amministrazione passa al Consiglio provinciale scolastico.

Da tale distinzione nasce di necessità anche una distinzione fra i maestri, di cui taluni dipendono dai comuni, mentre altri dipendono dal Consiglio provinciale scolastico.

E poichè, come pur si è visto, il Consiglio provinciale scolastico è da considerare come un organo dello Stato, gli enti pubblici da cui i maestri dipendono, sono oggi i comuni e lo Stato.

Il rapporto giuridico, di cui il maestro è soggetto, può essere dunque costituito o fra il comune ed il maestro, o fra lo Stato ed il maestro.

Questa diversità fra i soggetti del rapporto giuridico importa anche talune diversità nella disciplina del rapporto stesso.

Ma bisogna convenire che si tratta di differenze secondarie e che il rapporto giuridico, resta sostanzialmente identico, tanto nel caso che i soggetti siano il comune ed il maestro, quanto nel caso che siano lo Stato ed il maestro.

Per questa ragione noi faremo una trattazione uni-

taria del rapporto in questione, salvo ad avvertire volta per volta le differenze tra i due ordini di casi che abbiamo ora determinati.

B) *Nascita del rapporto giuridico fra i maestri e gli enti amministrativi (comune e Stato).*

Il rapporto giuridico tra i maestri e gli enti che provvedono alla istruzione primaria, nasce da *un atto di nomina.*

Dobbiamo adunque studiare:

I. Quale sono le condizioni soggettive generali per la nomina, ossia quali requisiti debbono avere le persone per essere nominate all'ufficio d' insegnante in una scuola pubblica elementare.

II. Come si provvede alla scelta delle persone da nominare. E, poichè il mezzo con cui si provvede normalmente alla scelta è il concorso, tratteremo particolarmente dei concorsi.

III. Diremo infine della forma dell'atto di nomina in sè considerato.

I. *Requisiti generali per la nomina dei maestri.* I requisiti occorrenti per la nomina in una scuola pubblica elementare sono: (art. 1 a 4 L. 21 ott. 1903).

a) *il titolo di legale abilitazione.*

Questo titolo si consegue per esame, a norma della legge 12 luglio 1896 integrata, in questa parte dal Regolamento legislativo sugli esami del 1904. Il diploma di abilitazione è conferito agli allievi ed alle allieve delle scuole normali, che alla fine del III corso abbiano superato l'esame di licenza.

Soltanto i candidati provenienti da scuola privata o paterna, non possono ottenere il diploma se non dopo un biennio di tirocinio pratico, dal conseguimento della licenza.

Il diploma di abilitazione si consegue anche, per la legge 21 luglio 1911, dai giovani, che abbiano superato l'esame di licenza nei corsi magistrali annessi ai ginnasi.

La durata di tali corsi è biennale e per essere ammessi al I anno è richiesta la licenza ginnasiale.

Eccezionalmente, il titolo di abilitazione non è richiesto per coloro, che insegnano in scuole non classificate, ma solo nel caso che manchino aspiranti patentati e la persona sia giudicata idonea dal R. Ispettore:

b) *l'attestato di moralità* riguardante l'ultimo triennio, e che viene rilasciato dal Sindaco, sentita la Giunta municipale. Qualora il Sindaco rifiuti di rilasciare l'attestato, provvede su ricorso, la Giunta P. A:

c) *l'età* non inferiore ai 17 anni per le maestre, ed ai 18 anni per i maestri.

II. *Scelta della persona da nominare*. La regola generale è che alla nomina del personale insegnante si provvede *mediante concorso* (art. 4 L. 21 ottobre 1903).

Qualunque nomina fatta senza concorso è provvisoria e non può avere durata maggiore dell'anno scolastico, pel quale fu necessario, in via eccezionale, di provvedere.

Questi casi eccezionali, in cui non si può procedere ad una nomina mediante concorso, e si fa luogo ad una nomina provvisoria senza concorso, si dànno nelle seguenti ipotesi:

a) quando si verifichi una vacanza dopo la scadenza del termine per fare il concorso, o durante l'anno scolastico. A meno che sia possibile di provvedere in base alla graduatoria di un concorso eventualmente bandito per quell'anno, si provvede con nomina provvisoria:

b) quando il concorso bandito abbia avuto esito sfa-

vorevole, quando cioè nessun concorrente si sia presentato o sia stato dichiarato eleggibile:

c) quando il comune rifiuti di nominare l'insegnante, e l'autorità scolastica non abbia bandito il concorso invece del comune (Reg. 1908 art. 47, 153, 154).

All'infuori di questi casi la nomina è definitiva e deve avere luogo per concorso.

Solo in via transitoria le leggi recenti, che hanno provveduto alla sistemazione del personale insegnante, hanno ammessa la possibilità di nomina definitiva senza concorso. Accenniamo brevemente:

a) per l'art. 23 della legge 19 febbraio 1903 acquistavano la nomina definitiva coloro, che erano stati assunti in ufficio col possesso dei titoli legali, ed avevano insegnato lodevolmente per tre anni, o almeno per due anni, se avevano per le leggi antecedenti acquistato il diritto alla conferma sessennale:

b) per l'art. unico della L. 14 luglio 1907, i maestri provvisori, supplenti, assistenti, sottomaestri, che avessero prestato servizio come effettivi nelle classi sprovviste di titolari, acquistavano diritto alla nomina definitiva:

c) per la legge 11 febbraio 1909, completata dall'art. 99 della legge 1911, tutti i maestri che si trovassero comunque nominati per provvedimento dell'autorità comunale, prima del 31 dicembre 1910, hanno diritto alla nomina definitiva, man mano che si rendono vacanti i posti, purchè la loro nomina a maestri sia stata fatta comunque in base a concorso.

La procedura del concorso, consta di tre stadi:

a) *bando di concorso*. Il concorso è bandito mediante avviso o dal comune (per le scuole da esso amministrate), o dal consiglio scolastico (per le scuole passate alla sua amministrazione).

Il termine per bandire il concorso per i posti vacanti nelle scuole amministrate dai comuni, è fissato dalla legge (art. 5 L. 1903) al 15 giugno; scaduto questo termine, senza che il comune abbia provveduto, vi si sostituisce il Consiglio scolastico. Per i posti vacanti nelle scuole amministrate dal Consiglio provinciale, non vi è un termine legale; ma s'intende che deve il concorso essere bandito in tempo perchè la nomina avvenga prima dell'inizio dell'anno scolastico. Il Regol. 6 aprile 1913 art. 2 stabilisce che il concorso debba essere bandito dal Consiglio scolastico nelle sua sessione ordinaria.

Il concorso è per titoli; soltanto i comuni che corrispondono ai maestri uno stipendio superiore di un terzo al minimo legale ed abbiano un regolamento sulla nomina e la carriera dei maestri, approvato dal Consiglio scolastico, possono bandire il concorso anche per esami.

I concorsi sono banditi per le scuole amministrate dai comuni, secondo il grado d'insegnamento e non secondo la classe a cui i vincitori sono destinati. (Reg. 6 aprile 1913 sullo stato giuridico dei maestri comunali art. 6).

I concorsi invece banditi dal Consiglio scolastico per le scuole da esso dipendenti, sono indetti per posti di maestri rurali, cioè per quei posti che costituiscono il primo gradino della carriera. (Reg. 6 aprile 1913 sullo stato giuridico dei maestri dipendenti dai Consigli scolastici art. 2).

Nel bando di concorso sono indicati i documenti, che l'aspirante deve presentare, il termine entro cui le domande ed i titoli devono essere presentati, che è ii 31 luglio (Regolamenti 1913 art. 8 e 6). Se il concorso è bandito dal Consiglio scolastico posteriormente al ter-

mine del 15 giugno, sia che si tratti di concorso bandito in sostituzione del comune, sia che si tratti di concorso bandito per le scuole amministrate dal Consiglio stesso, deve ritenersi che, per analogia a quanto stabilisce l'art. 129, il termine sia di 45 giorni dal bando di concorso (1).

b) *Ammissione al concorso.* Sono ammessi al concorso tutti coloro che abbiano i requisiti generali. È vietata ogni restrizione salvochè riguardo al sesso.

Infatti ai concorsi per le scuole femminili e miste possono partecipare solo le maestre e a quelli per le scuole maschili superiori, solo i maestri, salvo che con esplicita dichiarazione contenuta nel bando non siano ammesse anche le maestre.

Per essere ammessi al concorso occorre presentare domanda in carta bollata da L. 0.60, accompagnata dai documenti richiesti. (Reg. 1913 art. 10 e 8).

Sono ammessi al concorso tutti coloro che ne hanno fatta domanda e che abbiano i requisiti voluti. Possono però essere esclusi dal concorso, malgrado che posseggano i requisiti richiesti, coloro i quali:

a) siano stati dispensati dal servizio per inettitudine didattica soppravvenuta in seguito ad infermità, a meno che non si dimostri la cessazione della causa per cui fu pronunciata la dispensa (Reg. 1913 art. 6 e 4)

b) siano stati licenziati per ragioni disciplinari, con esclusione dai concorsi per un periodo determinato di tempo o per sempre (L. 21 ottobre 1903 art. 17).

c) siano stati condannati per alcuno dei reati previsti dall'art. 375 della legge Casati, e siano stati perciò interdetti dall'esercizio del magistero.

---

(1) Commissione Consultiva dec. 31 maggio 1910, Comune di Bugnara contro Colalucca. V. Giurispr. d. Corpi Consult. ecc. pag. 54.

d) coloro che non abbiano presentata la domanda nel termine stabilito o non l'abbiano corredata di tutti i documenti richiesti.

Se il documento è solo imperfetto, è dato un termine di 15 giorni all'interessato, per regolarizzare l'atto (Reg. 1913 art. 13 e 11).

L'esclusione dal concorso deve essere notificata al concorrente immediatamente, coi motivi che l'hanno determinata (Reg. 1913 art. 14 e 12).

C) *Giudizio del concorso.* Il concorso è giudicato da apposita Commissione.

La commissione giudicatrice è composta di cinque o sette membri, secondochè il concorso è per titoli oppure per titoli e per esame.

La commissione pei concorsi a posti vacanti nelle scuole amministrate direttamente dai comuni è presieduta dal Sindaco o da chi ne fa le veci, e degli altri membri, 2 o 3 sono nominati dal Consiglio scolastico, e gli altri dalla giunta municipale.

Per i concorsi a posti vacanti nelle scuole che dipendono dal Consiglio scolastico, la nomina della commissione è fatta dalla Deputazione scolastica (L. 1911 art. 45). La commissione si compone di cinque membri compreso il presidente, designato nello stesso atto di nomina (Reg. 1913 art. 15).

La commissione deve:

a) determinare i criteri di classificazione dei concorrenti secondo le norme stabilite dal Regolamento (L. 1911 art. 46).

b) giudicare i concorrenti secondo i criteri posti.

Se il concorso ha luogo anche per esame, la commissione procede alle prove d'esame, le quali comprendono (Reg. 1913 art. 32) lo svolgimento scritto d'un tema di pedagogia che può essere classificato anche come

componimento d'italiano; una lezione fatta in classe; una discussione sulla lezione stessa; quindi giudica della prova d'esame.

c) infine la commissione provvede alla compilazione della graduatoria. In questa devono essere compresi solo gli eleggibili. Per le scuole amministrate dai comuni la graduatoria comprende tutti gli eleggibili, per i posti delle scuole amministrate dal Consiglio scolastico, non può comprendere un numero di maestri superiore al numero dei posti determinati dal bando (L. 1911 art. 143).

Non sono consentite le collocazioni alla pari.

La commissione rende conto dei suoi lavori con una relazione, a cui è annessa la graduatoria e un esemplare dei verbali: questa relazione è comunicata al Provveditore. (Reg. 1913 art. 29 e 36).

III. *Forme della nomina.* Organo competente per la nomina, riguardo alle scuole amministrate dai Comuni è il *Consiglio Comunale*, con l'intervento, a pena di nullità, della maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 7 L. 1903).

Per i maestri delle scuole dipendenti dal Consiglio Scolastico, è il *Consiglio provinciale scolastico* (art. 6 e 46 L. 1911).

A) La nomina per i posti vacanti nelle scuole dei comuni, ha luogo in base *a terna*; vale a dire, il Consiglio deve scegliere, per la nomina a ciascun posto, fra tre eleggibili.

Quindi, per provvedere al primo posto, il consiglio può scegliere fra i primi tre; per il secondo fra i primi quattro; per il terzo fra i primi cinque e così di seguito (art. 7 L. 1903).

Invece, per i posti vacanti nelle scuole amministrate dal Consiglio provinciale scolastico, la nomina è fatta

dal Consiglio stesso nell'ordine di classificazione dei candidati (art. 47 L. 1911).

In generale, il concorso non può servire che per provvedere ai posti, per cui fu bandito.

Eccezionalmente può la graduatoria servire anche per la nomina ad altri posti in un sol caso. I comuni per le scuole da essi amministrate, devono valersi della graduatoria, per provvedere ai posti che si rendano disponibili durante l'anno per il quale sia stato indetto il concorso; nel bando di concorso il comune ha facoltà di prolungare ad un biennio la durata ed efficacia della graduatoria. (art. 3 L. 1903) art. 44 L. 1911.

La nomina fatta dai Consigli comunali deve essere approvata dal Consiglio scolastico (art. 8 L. 1903).

Si è discusso se la competenza del Consiglio scolastico fosse di merito o di semplice legittimità: la Sezione quarta del Consiglio di Stato decise che il giudizio del Consiglio provinciale dovesse estendersi anche al merito. Questa interpretazione passò nell'art. 151 del Regolamento generale del 1908. Sorsero però dubbi sulla correttezza di questa soluzione e quindi sulla legittimità dell'art. 151 del Regolamento. In fatti la legge del 1903 si limita a dire che l'atto di nomina deve essere approvato dal Consiglio scolastico, ed aggiunge che questo « deve esaminare i verbali della commissione esaminatrice ed i reclami degli interessati, ed assicurarsi che tutte le norme delle leggi e dei regolamenti siano state osservate » Il che importa evidentemente un esame di legittimità e non di merito. Del resto anche la natura dell'atto per cui è richiesta l'approvazione, esclude la possibilità di un giudizio di merito, giacchè si tratta di nomina in seguito a concorso, giudicato da apposita Commissione tecnica, a cui

non pare conveniente possa sostituirsi il Consiglio provinciale scolastico.

E precisamente in questo senso si è pronunciata di recente la legge del 1911 che all'art. 46 stabilisce non essere il giudizio della commissione nella valutazione dei titoli soggetto a sindacato di merito. L'art. 41 del Regolamento sullo stato giuridico dei maestri del 1913 riconosce pertanto esplicitamente che il giudizio del Consiglio scolastico è di sola legittimità.

Il Consiglio scolastico, pertanto, non ha altra facoltà che quella di approvare o di annullare la nomina, ma non può modificare la medesima e procedere ad una nuova nomina.

Vi sono però casi in cui, in luogo del Consiglio comunale, provvede alla nomina il Consiglio scolastico, anche per i maestri delle scuole amministrate dai comuni: si ha allora una *nomina d'ufficio*.

Si procede alla nomina d'ufficio nei seguenti casi:

a) quando sia scaduto il termine del 15 settembre, entro il quale il Consiglio comunale può provvedere alla nomina, (art. 7 L. 1903), sia per fatto della commissione giudicatrice, che abbia esauriti i suoi lavori dopo il 15 settembre, sia per fatto del comune.

b) quando in caso di rinuncia dell'eletto, il Consiglio comunale abbia mancato di provvedere alla nomina di altro vincitore del concorso (Regolam. 1913 art. 40).

B) Invece la nomina fatta dal Consiglio provinciale scolastico, per le scuole da esso amministrate, ha efficacia senza che occorra alcuna approvazione di altra autorità.

C) *Contenuto del rapporto giuridico tra i maestri e gli enti amministrativi.*

§ 1. *Diritti dei maestri e corrispondenti obblighi dell'amministrazione.*

Con la nomina sorge il rapporto giuridico fra il maestro e l'amministrazione pubblica, rapporto costituito, come ogni altro rapporto giuridico, da diritti e da corrispondenti doveri.

Ciascuno dei due soggetti del rapporto, il maestro e l'amministrazione, ha diritti, a cui corrispondono doveri dall'altra parte, e doveri, a cui corrispondono diritti.

Per studiare il contenuto del rapporto noi potremmo indifferentemente metterci dal punto di vista del maestro o dell'amministrazione; i risultati sarebbero gli stessi, perchè tutto ciò che è per l'amministrazione diritto, è per il maesto dovere, e tutto ciò che è per il maestro dovere, è per l'amministrazione diritto.

Così p. e. il diritto dei maestri allo stipendio trova il suo termine corrispondente nel dovere dell'amministrazione di corrisponderlo, ed il diritto dell'amministrazione di ottenere la prestazione del servizio da parte dei maestri, trova il suo termine corrispondente nell'obbligo dei maestri di prestare la loro attività a favore dell'amministrazione.

Noi studieremo, pertanto, anzitutto i diritti dei maestri, a cui corrispondono altrettanti doveri dell'amministrazione e, poi, i diritti dell'amministrazione, a cui corrispondono altrettanti obblighi dei maestri.

A) *Diritti dei maestri.*

I. *Diritto al posto.* I maestri elementari si debbono classificare fra gli impiegati *semi-inamovibili,* perchè

essi, pur non avendo un vero e proprio diritto al posto, hanno però garanzie tali, che tutelano la loro permanenza in servizio, così da avvicinare la loro posizione a quella degli impiegati veramente inamovibili.

Sotto il punto di vista del diritto al posto, si debbono distinguere i maestri con nomina definitiva, dai maestri con nomina provvisoria.

I maestri con nomina provvisoria restano in servizio solo fino al termine dell'anno scolastico per il quale furono nominati; ma noi sappiamo che la nomina provvisoria costituisce una eccezione, la quale ha luogo solo quando non sia possibile provvedere mediante concorso.

Di regola invece abbiamo visto che la nomina avviene mediante concorso, ed in questo caso essa è definitiva.

In fatti la nomina in seguito a concorso ha luogo per un *triennio di prova*, scaduto il quale essa acquista carattere di stabilità (art. 10 L. 21 ott. 1903).

L'anno di prova è sempre l'anno scolastico, non quello civile o solare. Durante il triennio di prova, occorre che il maestro abbia prestato servizio effettivo.

Il tempo, durante il quale non si prestò servizio per causa di malattia o per altro legittimo impedimento, vale come effettivo servizio, purchè non superi nel triennio i sei mesi. Anche in questo caso occorrono perciò almeno due anni e mezzo di effettivo servizio. Invece non vale come servizio il tempo passato in aspettativa per cause diverse da quelle di salute ed il tempo, passato fuori di servizio per sospensione (Reg. 1913 art. 40 e 48).

Non importa che il servizio sia prestato nella stessa scuola o in scuole della stessa natura (Consiglio di Stato IV Sez. 7 giugno 1907 in *Massimario della giu-*

risprudenza sulle leggi intorno alla istruzione primaria n. 526).

Quando il servizio prestato nel triennio non sia sufficiente a termini del regolamento, il diritto alla stabilità non si acquista, e il maestro può senz'altro essere licenziato, senza che concorrano le condizioni volute dalla legge per coloro che hanno compiuto il triennio di servizio.

Ma se il triennio di servizio sia incompiuto perchè la nomina avvenne ad anno scolastico già iniziato, non si potrà dire compiuto il triennio di prova colla fine del terzo anno scolastico, e la nomina dovrà essere prolugata per il tempo necessario a compiere il triennio di prova.

Egualmente, se scorso il termine il maestro, che non ha compiuto il servizio minimo richiesto durante il medesimo, viene mantenuto in ufficio e compie il triennio di servizio effettivo, egli acquista la stabilità.

La stabilità, dopo la fine del triennio di servizio, si acquista *di pieno diritto*, cioè senza bisogno di alcuna dichiarazione o deliberazione.

Tuttavia, può il comune impedire l'acquisto della stabilità, quando il maestro abbia data cattiva prova di sè durante il triennio, ma solo in seguito a parere conforme del R. Provveditore.

Per mettere il comune in condizione di giudicare della prova fatta dal maestro, il Regolamento sullo stato giuridico dei maestri dipendenti dai comuni prescrive (art. 49) che entro il mese di marzo dell'anno in cui scade il triennio, il Provveditore, comunica al comune il suo parere sulla prova fatta dall'insegnante.

Quando il parere sia sfavorevole, il Consiglio comunale, prima della scadenza del triennio, può deliberare il licenziamento, e questa deliberazione deve es-

sere notificata al maestro non più tardi del 14 aprile a mezzo d'un usciere o d'un messo comunale.

L'originale dell'atto di notifica deve essere trasmesso al Presidente del consiglio scolastico (Regolam. art. 50).

S'intende che se invece il parere del Provveditore è favorevole al maestro, il comune non ha possibilità di licenziamento e colla fine del triennio l'insegnante acquista la stabilità.

Il giudizio del Provveditore è un giudizio, in cui si esplica il suo potere discrezionale in linea tecnica e quindi non soggetto a sindacato dal punto di vista tecnico, nè da parte del Consiglio scolastico nè da parte del Ministero.

Per i maestri delle scuole dipendenti dal Consiglio scolastico, l'art 49 della L. 1911, stabilisce che il licenziamento ha luogo per deliberazione del Consiglio scolastico.

Nasce qui il dubbio se ai maestri dipendenti dal Consiglio scolastico, siano conservate le garanzie concesse dalla legge pei maestri dipendenti dai comuni; e se quindi occorra per questo licenziamento il parere favorevole del R. Provveditore.

È da ritenere che la legge abbia inteso di conglobare nella deliberazione del Consiglio tutte le garanzie, ed è naturale che ciò sia avvenuto, considerando la posizione del Consiglio scolastico stesso, di cui è presidente il R. Provveditore.

Questa è la soluzione adottata dal Reg. del 1913 sullo stato giuridico dei maestri dipendenti dal Consiglio scolastico, il quale (art. 41 e 42) stabilisce che il licenziamento ha luogo per deliberazione del Consiglio scolastico, previo parere dell'Ispettore e proposta della Deputazione scolastica.

Il triennio di prova deve essere compiuto nello stesso comune, salvo il caso di trasferimento, come vedremo in seguito.

Acquistata la stabilità, il maestro non acquista per questo un pieno diritto al posto, cioè non acquista l'inamovibilità nel senso proprio della parola. Acquista una semi-inamovibilità: e quindi non può essere sospeso nè rimosso se non per cause espressamente previste dalla legge e dai regolamenti, e colla garanzia d'un giudizio disciplinare. Ma l'organo che deve pronunciare l'allontanamento temporaneo o definitivo dal servizio è lo stesso da cui dipende il maestro. Cioè per i maestri dei comuni che conservano l'amministrazione delle scuole, il Consiglio comunale; e per i maestri dipendenti dal Consiglio scolastico, il Consiglio stesso o la sua Deputazione.

Tuttavia, sotto certi rispetti e precisamente nei riguardi del licenziamento per ragioni disciplinari, la semi-inamovibilità dei maestri, si avvicina alla piena inamovibilità, inquantochè per i maestri dipendenti dai comuni, essa deve essere pronunciata dal Consiglio scolastico e non dal Consiglio comunale a cui spetta solo l'iniziativa del procedimento.

Ma di ciò meglio in seguito.

II. *Diritto allo stipendio.* Riguardo alla misura dello stipendio, si deve fare una profonda distinzione fra i maestri delle scuole amministrate dai comuni, e quelli delle scuole amministrate dal Consiglio scolastico.

Per i maestri delle prime (scuole amministrate dai comuni), il criterio per la determinazione dello stipendio, dipende dalla scuola in cui il maestro insegna; o in altri termini, la natura della scuola ed il luogo, in cui la scuola si trova, determinano lo stipendio del maestro, che vi è addetto.

Invece, per i maestri delle scuole amministrate dal Consiglio scolastico, esiste un vero e proprio *ruolo*, e lo stipendio del maestro dipende dal posto che egli ha nel ruolo, ed è indipendente dalla scuola, in cui insegna.

Il posto di ciascun maestro nel ruolo, alla sua volta, dipende da due criteri: quello dell'anzianità e quello del merito, in virtù dei quali il maestro viene iscritto all'atto di nomina nella prima classe del ruolo, ed è promosso successivamente alle classi superiori per anzianità congiunta al lodevole servizio.

A) Maestri dipendenti dai comuni. Lo stipendio di questi maestri non è determinato dalla legge in una misura fissa.

La legge, cioè, rimette ai comuni la determinazione dello stipendio, ma stabilisce un minimo legale, al disotto di cui i Comuni non possono andare.

Questo minimo legale è commisurato all'importanza della scuola, e quindi dipende dalla classificazione che la legge fa delle scuole.

Noi abbiamo veduto come queste sono classificate. Vediamo ora per ciascuna scuola classificata quale sia la misura dello stipendio minimo, compresi tutti gli aumenti portati dalle varie leggi in materia, ultima delle quali la legge 4 giugno 1911.

Ecco gli stipendi minimi:

scuole *urbane* maschili e miste di I classe	1700 (1) 1550 (1)
» » » » » II »	1400
» » » » » III »	1340
scuole *urbane* femminili di I classe	1500 (1) 1350 (1)
» » » » II »	1200
» » » » III »	1140

(1) Gli stipendi di 1700 e di 1500, sono dovuti ai maestri delle

scuole *rurali*	maschili e miste	di	I classe	. . . . . .	1200
»	» »	» »	II »	. . . . . .	1150
»	» »	» »	III »	. . . . . .	1100
»	» femminili	di	I classe	. . . . . .	1050
»	» »	» »	II »	. . . . . .	1000
»	» »	» »	III »	. . . . . .	950

Un minimo di stipendio è però stabilito anche per i maestri di scuole non classificate in L. 800 e 500 (dal 1 gennaio 1912) rispettivamente per gli insegnanti delle scuole obbligatorie non classificate e per quelli delle scuole facoltative.

Una misura diversa di stipendio è anche stabilita per gli insegnanti delle scuole classificate aperte per sei mesi soltanto e per i sotto maestri e le sotto maestre: i primi hanno uno stipendio minimo inferiore di un quarto agli stipendi normali stabiliti dalla legge (art. 19 legge 1904); gli stipendi dei sottomaestri sono invece, uguali alla metà di quelli che spettano ai titolari (art. 341 legge 1859).

Lo stipendio, nella misura suindicata, rappresenta il corrispettivo dell'opera prestata nei dieci mesi di durata delle lezioni; conseguentemente il maestro, che cessa dall'ufficio durante l'anno, ha diritto a tanti decimi dello stipendio annuale, quanti sono i mesi di servizio effettivo. E con la stessa norma è regolata la misura dello stipendio dovuto ai maestri delle scuole, che sono aperte per una parte dell'anno, a coloro i quali sostituiscono i maestri, che cessano dall'ufficio, ed agli eredi o altri successori dei maestri morti nel corso dell'anno (art. 247 Regolamento).

Gli stipendi non possono mai essere inferiori al

---

scuole di I classe urbana nei comuni aventi una popolazione superiore agli 80 mila abitanti; quelli di 1550 e 1350 ai maestri delle scuole di prima urbana degli altri comuni.

minimo legale, nonostante qualunque rinunzia in contrario (Regol. art. 242) e non posson essere diminuiti, anche se per effetto di mutamento di classificazione, le scuole d'un comune, passano ad una classe inferiore. I maestri, cioè, godono lo stipendio che avevano prima (Regolam. 240).

B) Per i maestri dipendenti dal Consiglio scolastico, invece, esiste un *ruolo* provinciale, diviso in classi, corrispondenti alla classificazione delle scuole nei comuni che ne conservano l'amministrazione.

In altri termini, la successione degli stipendi nel ruolo provinciale è data dalla graduazione degli stipendi dipendente dalla classificazione delle scuole. Gli stipendi assegnati a ciascuna classe nel ruolo provinciale corrispondono agli stipendi minimi delle varie scuole classificate.

Vi sono tre ruoli provinciali: uno per le scuole maschili, uno per le miste, e uno per le femminili, in ciascuno dei quali i posti son divisi in sei classi, corrispondenti alla classificazione delle scuole in urbane di 1ª, 2ª e 3ª classe, e rurali di 1ª, 2ª e 3ª classe (Reg. 1914 art. 48).

Ciascun maestro è pertanto assegnato ad una classe del ruolo; ma questo non significa che egli presti necessariamente servizio in una scuola corrispondente alla sua classe. Di regola evidentemente questo avverrà, ma per esigenze di servizio potrebbe anche accadere diversamente.

Per l'art. 47 infatti della legge 1911, l'assegnazione dell'insegnante nelle scuole è fatta bensì secondo l'ordine della graduatoria, ma tenendo conto delle esigenze della scuola, e dei desideri dei comuni e degli stessi maestri.

Quindi un maestro di scuola urbana può anche essere assegnato ad una scuola rurale, se egli preferisce, malgrado la promozione, di rimanere nella scuola dove si trova.

In questa maniera, la carriera del maestro, non dipende più necessariamente dalla residenza (Reg. 1913 art. 48).

Il maestro è assunto in servizio con lo stipendio corrispondente all'ultima classe del ruolo, e mediante successive promozioni, passa nelle classi superiori, con i maggiori stipendi ad esse assegnati.

Pagamento degli stipendi. a) Ai maestri delle scuole amministrate dai comuni gli stipendi sono pagati a ràte mensili o bimestrali, secondo che stabiliscono le amministrazioni comunali, al netto della ritenuta per la pensione e dell'imposta di ricchezza mobile, a mezzo dell'esattore comunale o consorziale.

La legge ha varie disposizioni per garantire ai maestri il puntuale pagamento degli stipendi.

Anzitutto, l'esattore comunale ha obbligo di pagare, anche in mancanza di fondi in cassa (L. 26 marzo 1893).

In secondo luogo, se il comune ritardi di emettere il mandato, il maestro può, decorsi dieci giorni dalla scadenza dello stipendio, rivolgersi, con reclamo in carta libera, alla Giunta provinciale amministrativa, che deve emettere senz'altro, d'ufficio, il relativo mandato (Testo unico del 1903 art. 28). L'esattore deve pagare nonostante l'opposizione del comune: e se ritarda, la multa del 4 $^0/_0$, in cui incorre, va a vantaggio dell'insegnante.

b) Ai maestri delle scuole amministrate dai Consigli scolastici lo stipendio è pagato dalla delegazione del tesoro a mesi maturati, con le norme del regola-

mento di contabilità per gli impiegati dello Stato (Reg. 1° agosto 1913 n. 930 art. 41 e 42).

Decorrenza degli stipendi. Lo stipendio decorre dall'assunzione in servizio, a meno che non si tratti di maestri nominati per concorso, la cui nomina sia stata ritardata per colpa del comune, nel quel caso la giurisprudenza ha ritenuto che lo stipendio decorre, in ogni modo, dall'inizio dell'anno scolastico (cfr. *Giurisprudenza dei corpi consultivi ecc.*, numeri 724-735).

III. *Diritto alle competenze accessorie.* Chiamiamo genericamente competenze accessorie tutti quei vantaggi economici, che sono assegnati al maestro, in più del suo stipendio.

Tali vantaggi possono assumere un duplice carattere.

Possono essere, anzitutto, indennità, cioè assegni supplementari diretti a risarcire il maestro di disagi sofferti o di altri guadagni venuti meno:

Possono, poi, essere compensi supplementari per il lavoro maggiore o speciale compiuto dal maestro.

Possono, ancora, essere premi per i risultati ottenuti e le benemerenze acquistate.

1°) Le *indennità*, che vengono assegnate ai maestri sono:

a) l'indennità di disagiata residenza, che spetta ai maestri dei comuni appartenenti alle Provincie dell'Italia centrale, meridionale e insulare considerati dalla L. 15 luglio 1906 n. 383. L'indennità non può essere superiore a lire 100, e si concede dal Ministero, su conforme parere della Commissione centrale pel Mezzogiorno:

b) l'indennità in luogo di pensione, che si concede ai maestri, i quali lasciano il servizio senza diritto a pensione, o per inidoneità, o per licenziamento

a causa di inettitudine pedagogica, o per nomina nelle Scuole medie (art. 20 T. U. sulle pensioni del 1913). Occorrono almeno 10 anni di servizio. L'indennità è pari ai due terzi del capitale accumulatosi presso il Monte Pensioni. Se l'insegnante muore, senza aver compiuto gli anni di servizio necessari per la pensione, l'indennità spetta alla vedova, ma nella misura della metà di quella che sarebbe spettata al marito. Mancando la vedova, l'indennità è devoluta agli orfani.

2°) *Compensi supplementari* spettano:

a) agli insegnanti di classi alternate, di classi cioè affidate ad uno stesso maestro, ma con orario diviso e separato. Questo compenso è di due quinti dello stipendio stabilito dalla legge o dal comune per la classe in più affidata all'insegnante (L. 8 luglio 1904 art. 6), a meno che si tratti di classi alternate istituite per riordinare, a termini dell'art. 33 della legge del 1911, le Scuole rurali obbligatorie con più classi riunite sotto un solo maestro, nel qual caso il compenso è stabilito nella somma fissa di lire 300 (L. 1911 art. 39):

b) agli insegnanti delle scuole serali e festive per adulti analfabeti; compensi non minori di 200 lire nè maggiori di 300, che vengono concessi ai maestri, i quali abbiano lodevolmente insegnato in scuole *serali*, e non minori di 100, nè maggiori di 150, concessi ai maestri, che abbiano insegnato in scuole festive (L. 1904 art. 12; L. 1906 art. 69; L. 1911, art. 63):

c) ai maestri, che hanno tenuto insegnamenti speciali (agraria, lavoro manuale, disegno, canto, dattilografia, lingue straniere ecc.). Questi compensi vengono concessi dal Ministero ai maestri dei comuni del Mezzogiorno e delle isole su parere della Commissione centrale pel Mezzogiorno:

d) ai membri delle Commissioni per l'esame di maturità, a titolo di propine, mediante devoluzione della terza parte della tassa di lire 15 pagata da ciascun candidato, la quale va divisa in parte uguali fra i membri stessi. Ai commissari che si recono fuori della loro residenza ufficiale spetta anche una diaria di lire otto e il rimborso del viaggio in 2ª classe.

3°) Infine, possono essere assegnati ai maestri *premi* di vario genere:

a) Ai maestri dei comuni considerati dalla legge del 1906, in cui la percentuale degli analfabeti apparirà dai dati delle statistiche ufficiali in più rapido decrescimento, sono concessi premi sui fondi amministrati dalla Commissione Centrale pel Mezzogiorno (art. 75 L. 1906):

b) Ai maestri più benemeriti possono essere concessi assegni di benemerenza, di lire 250 l'uno, in numero di otto all'anno, quattro pei maestri e quattro per le maestre; e pensioni mauriziane di lire 250 annue, in numero di quattro. Per ottenere l'assegno o la pensione, occorre un servizio effettivo di almeno 30 anni nelle scuole elementari pubbliche, condotta incensurata, aver meritato favorevoli attestazioni del valore didattico, ed essere in attività di servizio al momento della proposta dell'assegno o della pensione.

IV. *Diritto alla pensione.* La pensione, per gli insegnanti elementari, ha carattere, più che di un supplemento di stipendio, di una *rendita assicurata* mediante versamenti degli stessi maestri, dei comuni e dello Stato, al *Monte pensioni per i maestri elementari.*

Il Monte pensioni è un istituto, amministrato dalla Cassa depositi e prestiti, che ha appunto per iscopo

di raccogliere tali contributi, per costituire un fondo atto al pagamento delle pensioni (testo unico 2 gennaio 1913 delle leggi sulla Cassa depositi e prestiti).

L'iscrizione dei maestri al Monte pensioni è obbligatoria.

Perchè il maestro abbia *diritto* alla pensione occorre:

1°) che abbia versato al Monte pensioni annualmente una percentuale pari al 5 % del suo stipendio effettivo, per la durata di almeno 10 anni;

2°) che abbia compiuto almeno 25 anni di servizio nelle Scuole pubbliche elementari, ovvero che sia divenuto, anche prima dei 25 anni, inabile al servizio per ferite riportate a causa del servizio. A differenza di quel che vale per gli impiegati dello Stato, dopo 25 anni di servizio il maestro acquista il *diritto* a pensione, indipendentemente dal concorso di altre circostanze (malattia, età avanzata, allontanamento dal servizio per fatto dell'amministrazione). Ciò dipende appunto dalla diversa natura della pensione magistrale, che è veramente una *rendita assicurata* e non un semplice *supplemento di stipendio*.

Misura della pensione. Quanto alla misura della pensione bisogna distinguere: la pensione normale, dovuta ai maestri che hanno compiuto i 25 anni di servizio, e che si calcola in ragione degli anni di servizio; e la pensione privilegiata, dovuta ai maestri, i quali siano resi inabili al lavoro per causa di servizio, e che è senz'altro uguale ai due terzi dello stipendio dell'ultimo anno di servizio, qualunque sia il numero degli anni di servizio (testo unico art. 19).

La pensione normale è proporzionale 1°) agli stipendi goduti dall'insegnante durante la sua carriera: 2°) all'età dell'insegnante: 3°) agli anni di servizio

prestati. Essa si calcola mediante apposite tabelle allegate al testo unico, in cui è stabilito il *coefficiente* della pensione (cioè il valore della pensione per ogni lira di stipendio) valevole per ciascuna età e per ciascun anno di servizio dopo i 25.

Vi è un *minimo* di pensione: la quale pertanto non può essere inferiore a lire 300, quando il servizio sia di 25-28 anni; a lire 350, quando sia di 28-30; a lire 400, quando sia di più di 30 e, comunque, quando gli insegnanti hanno raggiunto i 60 anni di età.

Vi è poi anche un *massimo*, in quanto la pensione non può essere maggiore della media del miglior triennio di stipendio goduto dall'insegnante (art. 18).

Liquidazione della pensione. La pensione è liquidata dal Consiglio permanente di amministrazione del Monte presso la Cassa depositi e prestiti, a cui le domande sono rivolte per il tramite del Consiglio provinciale scolastico. Nell'intervallo di tempo necessario alla liquidazione può il Monte accordare un acconto mensile, non eccedente i due terzi dell'ammontare della pensione presunta.

La liquidazione fatta dal Consiglio è provvisoria, e non diviene definitiva, se non quando la parte interessata l'abbia accettata o abbia fatto trascorrere il termine utile per il ricorso alla Corte dei Conti (90 giorni) o vi sia stato ricorso e la Corte abbia confermato la liquidazione fatta dal Consiglio. Infatti contro la liquidazione del Consiglio del Monte pensioni è ammesso ricorso alla Corte dei Conti a sezioni unite, che pronuncia in sede giurisdizionale.

Perdita o sospensione del diritto a pensione. Il diritto alla pensione *si perde:* 1°) per condanna, a cui sia connessa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e per condanna a qualunque pena per delitto di cor-

ruzione o per delitto contro il buon costume e l'ordine delle famiglie, salva la riabilitazione: 2°) per perdita della cittadinanza italiana.

Il diritto a pensione è, invece, soltanto *sospeso* nel caso di condanna che importi l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, fino a che non sia trascorsa la durata dell'interdizione.

È da notare che le cause predette di perdita o sospensione operano solo quando la pensione non sia ancora liquidata; liquidata la pensione, il diritto a riscuoterla non si perde nè si sospende per cause sopravvenute.

Pensione della vedova e degli orfani. Quando l'insegnante muoia dopo aver acquisito il diritto a pensione, tanto nel caso che questa gli sia stata già attribuita quanto nel caso che avrebbe potuto semplicemente esserlo, hanno diritto a pensione, anzitutto la *vedova* (mai il vedovo) e, in mancanza di questa, gli *orfani*.

a) La vedova ha diritto a pensione quando non sia separata legalmente per sua colpa, purchè il matrimonio sia stato contratto almeno un anno prima del giorno, in cui l'insegnante lasciò il servizio, ovvero vi sia prole, benchè postuma, di matrimonio più recente. La *misura* della pensione ordinaria è della *metà* di quella che spettava o sarebbe spettata al marito: la misura della pensione privilegiata è di due terzi dello stipendio assegnato all'insegnante nell'ultimo anno di servizio. La vedova che passa a seconde nozze perde il diritto a pensione.

b) gli orfani minorenni di *maestri* hanno diritto a pensione, in mancanza della vedova; gli orfani minorenni di *maestre* hanno diritto invece a pensione immediatamente, anche se vive il padre; gli uni e gli altri la godono fino alla maggiore età. Gli orfani di

padre e madre insegnante hanno diritto di cumulare le due pensioni.

V. *Diritto alla carriera.* La carriera, cioè la successione dei miglioramenti, a cui il maestro può aspirare, si concreta: negli aumenti sessennali di stipendio; nelle promozioni di grado e di classe.

a) *Aumenti sessennali.* Gli stipendi di tutti i maestri delle scuole classificate si accrescono di un decimo per ogni sessennio di effettivo servizio prestato ininterrottamente *nello stesso comune* (quando si tratta di insegnante che dipenda da comune il quale amministra le sue scuole) o *nella stessa provincia* (quando il maestro dipenda dal Consiglio scolastico) (art. 2 e 27 T. U. del 1903).

L'aumento si può conseguire per quattro sessenni.

Esso si misura sullo stipendio minimo legale, per i maestri delle scuole amministrate dai comuni, qualunque sia lo stipendio effettivo; e sullo stipendio della classe, a cui il maestro è iscritto nel ruolo provinciale, per i maestri delle scuole amministrate dai consigli scolastici.

Sono utili per l'aumento sessennali gli anni di servizio prestati con nomina provvisoria, non quelli prestati in qualità di sottomaestri, supplenti o maestri in soprannumero. (Regolam. gen, art. 243),

b) *Promozioni.* Si devono distinguere i maestri di scuole amministrate dai comuni da quelli di scuole amministrate dai Consigli scolastici.

1°) Per i maestri di scuole amministrate dai Comuni, se questi hanno un regolamento proprio, le promozioni si fanno secondo le norme in esso contenute; se il regolamento non c'è, le promozioni di grado si fanno esclusivamente per concorso indetto fra gli insegnanti titolari di grado inferiore, che prestano ser-

vizio nel oomune (art. 60 Regolam. 6 aprile 1913 n. 552).

2°) Per i maestri di scuole amministrate dai Consigli scolastici, le promozioni si fanno: per anzianità congiunta a lodevole servizio, previa deliberazione del Consiglio Scolastico, quando si tratti del passaggio dai ruoli delle scuole obbligatorie non classificate all'ultima classe (6ᵉ) dei ruoli delle scuole classificate, o della successiva promozione alla 5ª e alla 4ª classe, pure per anzianità congiunta a lodevole servizio, riguardo alla metà dei posti, e per concorso, riguardo all'altra metà dei posti, disponibili, quando si tratta di promozione alle classi 3ª, 2ª, 1ª, dei ruoli delle scuole classificate (art. 49-52 Regolam. 6 aprile 1913).

Al concorso sono ammessi i maestri delle due classi immediatamente inferiori, che abbiano almeno tre anni di lodevole servizio.

B) *Obblighi dei maestri.*

1°) Il primo obbligo del maestro è quello di adempiere esattamente al proprio ufficio di insegnante. È questo un dovere complesso, che si risolve nell'obbligo di osservare le prescrizioni delle leggi, dei regolamenti e delle autorità scolastiche.

Notiamo a questo proposito:

a) *l'obbligo di osservare l'orario*, ossia di prestar servizio nei giorni e nelle ore stabiliti dal calendario scolastico e dall'orario delle lezioni, con l'avvertenza che il maestro deve trovarsi a scuola almeno 10 minuti prima dell'inizio delle lezioni, per assistere all'ingresso degli alunni, e deve rimanere nella scuola, e finchè tutti gli alunni non siano usciti;

b) *l'obbligo di impartire gratuitamente l'insegnamento;* donde il divieto di ricevere compensi o rimunerazioni

dalle famiglie degli alunni (art. 140 Regolam. generale).

c) *l'obbligo di costituire una piccola biblioteca ed un piccolo museo* (art. 192 Regolam.); di *tenere in ordine i registri prescritti*; (art. 194); di *compilare il diario scolastico* (art. 195); di curare *che gli alunni siano provveduti dei libri e degli oggetti necessari* (art. 187); di *garantire la salute degli alunni* col rimandare a casa quelli, che presentino sintomi di malattie infettive o contagiose e col provvedere alle prime cure in caso urgente di lesioni, o d'infermità improvvise (art. 198); di *informare i parenti* del profitto e della condotta degli alunni (art. 200): di *assegnare agli alunni lavori* per il periodo delle vacanze (art. 201) ecc.

2°) Un obbligo importante è quello della residenza (art. 184). Il maestro ha obbligo di risiedere nel comune o nella frazione o borgata dove è la scuola, in cui insegna; può con l'autorizzazione del comune (quando dipende da esso) e del regio ispettore (in ogni caso) fissare la sua dimora in una località diversa, purchè posta a breve distanza dalla scuola e in condizioni di facile comunicazione;

3°) Anche il maestro ha l'obbligo dell'obbedienza gerarchica, come ogni altro impiegato (art. 186).

4° Infine, il maestro deve tenere buona condotta morale e civile, tanto nella scuola, quanto fuori della scuola, come si conviene a un educatore, la cui reputazione deve essere superiore ad ogni sospetto (art. 188); pertanto, deve il maestro non solo guardarsi dal ricevere compensi dai propri alunni, ma anche gli è vietato di impartire loro *lezioni private* o *tenerli a pensione* (art. 190).

Dalla violazione dei doveri d'ufficio del maestro nasce una responsabilità.

Questa può essere, come è noto, *civile, penale e disci-*

plinare. Diremo qui soltanto dell'ultima, che presenta particolarità nei riguardi dei maestri.

La *responsabilità disciplinare* del maestro si concreta in ciò, che, per la violazione dei suoi doveri, gli possono venire inflitte *pene disciplinari*, pene cioè che lo colpiscono nei suoi diritti di maestro e hanno per funzione essenziale, oltre che l'emenda del colpevole, anche quella di impedire con l'esempio, il ripetersi dell'infrazione per opera di altri.

Le punizioni sancite dalla legge sono:

1°) *l'avvertimento* ; il quale consiste col far rilevare per iscritto o a voce, al maestro, la mancanza commessa, e nell'invitarlo a non più ricadervi. È dato dal Sindaco o dall' Ispettore (art. 204).

2°) La *censura*; che consiste in una dichiarazione formale della mancanza commessa, e del biasimo in cui il maestro è incorso; essa non può pronunciarsi, se non dopo che sia stato dato invano l'avvertimento (art. 12 T. U. 1903)

3°) La *sospensione dall'ufficio*: che consiste nell'allontanamento temporaneo del maestro dalla scuola. Non può essere minore di quindici giorni, nè maggiore di tre mesi: trae seco, pel tempo in cui dura, la privazione dello stipendio, e, oltre a ciò, questo tempo non è computato negli anni di servizio. (art. 12 cit.)

Dalla sospensione, che è una vera pena disciplinare, si deve distinguere la così detta sospensione provvisoria, che non ha carattere di pena, ma è un provvedimento urgente, di natura cautelare, diretto ad impedire inconvenienti e disordini derivanti dalla presenza del maestro nella scuola, come vedremo fra breve.

4°) *Il licenziamento per ragioni disciplinari*; che consiste nell'allontanamento definitivo del maestro dall'ufficio. Benchè l'art. 12 del T. U. del 1903, che enumera

le punizioni, non annoveri il licenziamento fra le punizioni, esso è sostanzialmente una pena, quando dipende da fatti imputabili al maestro. L'art. 12 non ne parla, perchè il licenziamento può aver luogo *anche* per fatti non imputabili al maestro, cioè per inettitudine didattica derivante da infermità, nel qual caso non è certamente una pena: si è perciò considerato il licenziamento come un istituto unico. disciplinandolo a parte (art. 16). Ma, in realtà, si tratta di due cose ben diverse, e l'identità del nome non deve trarre in inganno. Il licenziamento *per ragioni disciplinari* può esser deliberato in qualunque tempo: *a*) per negligenza abituale nell'adempimento dei doveri d'ufficio; *b*) per fatti notori, che abbiano fatto cadere l'insegnante nella pubblica disistima; *c*) per recidiva nelle mancanze che hanno dato luogo all'applicazione di pene minori, quando cioè il maestro sia incorso, negli ultimi cinque anni, per tre volte nella pena della censura, o per due in quella della sospensione; *d*) per propaganda, tra gli alunni, di dottrine immorali o contrarie agli ordini costituiti.

5°) La *deposizione*; che consiste nell'allontanamento dall'ufficio, con la perdita di tutti i diritti derivanti dalla *nomina*. Essa importa interdizione di *reggere* una *scuola pubblica* per un tempo determinato, che non può essere minore di 6 mesi, nè maggiore di due anni (art. 12 cit.)

6°) *L'interdizione scolastica*, pena gravissima, che implica, oltre l'allontanamento dal posto, la perdita di tutti i diritti derivanti dalla *patente*. Essa è temporanea o perpetua. Se temporanea non può essere minore di tre anni.

Procedimento disciplinare. A) organo competente a infliggere la pena.

Salvo l'avvertimento, che è dato dal Sindaco (pei maestri delle scuole amministrate dai comuni) o dal R. Ispettore scolastico, tutte le altre punizioni sono inflitte dal Consiglio di disciplina.

Il Consiglio di disciplina è formato dalla deputazione scolastica, alla quale si aggiunge anche il rappresentante dei maestri, che non ne fa parte di ordinario (art. 10 e 53 L. 1911).

Può dubitarsi circa l'organo competente a pronunciare il *licenziamento per ragioni disciplinari*. Per l'art. 53 della legge del 1911 le punizioni disciplinari sono inflitte dalla *deputazione scolastica* « nei modi e con le formalità stabilite dalle disposizioni vigenti pei giudizi disciplinari avanti il Consiglio scolastico ». Si domanda, perciò, se anche il *licenziamento*, che per gli art. 11 e 16 del testo unico del 1903 era pronunciato dal Consiglio comunale con deliberazione approvata dal Consiglio scolastico, o dal Consiglio scolastico direttamente, sentito il Consiglio Comunale, sia divenuto di competenza della Deputazione. Noi crediamo di sì, perchè la legge del 1911 ha trasferito tutta la competenza in materia di disciplina al Consiglio scolastico, e il licenziamento per motivi disciplinari è, come abbiamo veduto, un vero e proprio provvedimento di natura disciplinare. Inoltre, se fosse conservata la competenza del Consiglio scolastico per il solo licenziamento, si avrebbe l'incongruenza che i provvedimenti più gravi (*deposizione* e *interdizione*) potrebbero esser presi dalla deputazione, mentre per un provvedimento meno grave (*licenziamento*) sarebbe necessario l'intervento di tutto il Consiglio. Non vi è pertanto alcuna ragione per limitare la portata dell'art. 53 della legge del 1911, che trasferì senza eccezioni la competenza in materia disciplinare dal Consiglio scolastico alla Deputazione. Questa è infatti la soluzione adottata

dai due Regolamenti (6 aprile 1913 n. 545 e 555) sullo stato giuridico degli insegnanti (art. 98). Coordinando gli art. 11 e 16 del testo unico del 1903 con l'art. 53 delle leggi del 1911 si deve ritenere che, per i maestri delle scuole amministrate dai comuni, *l'iniziativa* del licenziamento possa esser presa o dal Consiglio comunale, nel qual caso occorre la deliberazione definitiva della Deputazione (Reg. 1913 art. 96), o dalla Deputazione, nel qual caso occorre il parere preventivo del Consiglio comunale. (Reg. 1913 art. 97).

B) Principi generali del procedimento disciplinare. Richiamando ed applicando i princìpi generali sulla condizione giuridica degli impiegati e la natura della loro responsabilità disciplinare, possiamo stabilire quali sono i *princìpi fondamentali* che regolano il provvedimento.

Tali principi sono, sostanzialmente, tre:

1°) Il principio del *contradittorio*. Non può pronunciarsi alcuna pena, senza aver sentito l'incolpato nelle sue difese (T. U. 1903 art. 13).

2°) Il principio della *indipendenza del procedimento disciplinare dal procedimento giudiziario*. L'azione disciplinare si esercita indipendentemente dall'azione penale o civile derivante dagli stessi fatti (art. 28 Regol. 1913). L'indipendenza riguarda così l'inizio del procedimento (i due procedimenti si aprono parallelamente) come la prosecuzione (l'esito dell'uno non impedisce la continuazione dell'altro); l'indipendenza però non è assoluta perchè quando vi sia materia a procedimento *penale*, il procedimento disciplinare deve *sospendersi* fin a che quello penale non sia terminato (art. 98 Reg. 1913): e, viceversa, il procedimento disciplinare deve *necessariamente iniziarsi*, quando quello penale abbia avuto luogo e sia terminato o con una condanna, anche con-

dizionale, o con una assoluzione per insufficienza di prove o con pronuncia istruttoria di non doversi procedere pure per insufficienza di prove (art. 98 Reg. 1913 e Cod. proc. pen. art. 421 e 274). Infatti, l'assoluzione in sede penale in questi casi non esclude che vi possa esser materia ad infliggere una pena disciplinare.

Non vi è, a nostro avviso, completa indipendenza tra il procedimento *penale* e il *disciplinare*, quanto al *risultato*, perchè la decisione penale influisce su quella disciplinare, nel senso che nel giudizio disciplinare non si possono ammettere come esistenti fatti esclusi dal magistrato, o negare l'esistenza di fatti ammessi dal magistrato (*Commissione consultiva* 20 ottobre 1905 e 14 giugno 1910, *Giurisprudenza* numeri 808 e 809).

Vi è, poi, un caso, in cui l'esito del giudizio penale determina senz'altro quello del giudizio disciplinare; ciò avviene quando il maestro sia stato condannato, con sentenza definitiva, per uno dei reati enumerati dall'art. 375 della legge Casati; in questo caso non può istituirsi per gli stessi fatti un giudizio disciplinare, ma il Consiglio di disciplina si limita a prendere atto della sentenza, dichiarando il condannato incapace ad esercitare un ufficio qualunque nelle scuole elementari (Reg. 1913 art. 111).

3°) Il principio della *indipendenza del procedimento disciplinare dalla continuazione del rapporto d'impiego.* È noto essere principio generale, che le dimissioni dell'impiegato non fanno venire meno il rapporto d'impiego, fino a che non siano *accettate*: e che, pertanto, il procedimento disciplinare in corso continua, malgrado le dimissioni. Il procedimento disciplinare ha, dunque di regola, come presupposto, la persistenza del rapporto d'impiego, e ciò è ragionevole, perchè se la pena disciplinare deve colpire il colpevole nei suoi diritti di

funzionario, non è, di regola, concepibile, che la qualità d'impiegato venga meno e il procedimento continui. Eccezioni tuttavia a questo principio possono ammettersi, in quanto l'impiegato abbia, durante il servizio, acquistato diritti che non cessano colla cessazione del servizio (es. il diritto a pensione). Una eccezione più grave riguarda appunto i maestri, in quanto talune pene disciplinari (e precisamente la *deposizione*, e l'*interdizione scolastica*) colpiscono il maestro, non solo nei suoi diritti di impiegato, ma addirittura nella sua *capacità ad insegnare*. Sotto questo punto di vista si comprende la disposizione dell'art. 14 T. U. 1903, per cui la rinuncia volontaria al posto dell'incolpato, *benchè accettata*, non impedisce nè interrompe i procedimenti iniziati o da iniziare, per fatti che possono dar luogo alla applicazione delle pene suddette.

C) Forme del procedimento disciplinare. *L'azione disciplinare* è promossa dal regio provveditore o di sua iniziativa, o su denuncia del regio ispettore o del Sindaco (per i maestri delle scuole amministrate dai comuni). Il provveditore, raccolti i necessari elementi, redige un'*esposizione* nella quale sono chiaramente specificati gli addebiti e indicate le principali prove raccolte a carico e a discarico. Questa esposizione è comunicata al maestro, affinchè egli possa far valere il suo diritto al *contradittorio*; gli è perciò assegnato un termine congruo per provvedere alla difesa, con avvertimento del giorno fissato per l'udienza del Consiglio di disciplina (art. 99 Regol. 1913).

Il *procedimento* ha luogo davanti al Consiglio di disciplina, composto, come abbiamo veduto, dalla Deputazione scolastica, con l'intervento del maestro elementare membro del Consiglio scolastico (art. 10 L. 1911). È ammessa l'*astensione* e la *ricusazione* dei giudici, se-

condo le norme del codice di procedura civile (art. 4103 Regol. 1913).

All'*udienza* del Consiglio di disciplina, dopo constatato che al maestro furono notificati gli addebiti, viene letto il rapporto del relatore. Il maestro, se presente, è ammesso a discolparsi (art. 104 Reg. 1913). Quindi, allontanato l'incolpato, si procede alla discussione. Se appare la necessità di nuove indagini, queste si faranno in un termine non eccedente i 30 giorni, e i risultati si comunicheranno al maestro, con invito e presentare ulteriori difese. (art 105 Reg. 1913) Se, invece, la causa è pronta per la decisione, si vota sulla colpabilità. Occorre la maggioranza assoluta dei voti perchè il maestro sia riconosciuto colpevole. Altrimenti è assolto (art. 106 Reg. 1913). Riconosciuta la colpabilità, si vota sulla applicazione della pena, (art. 107 Reg. 1913); la *decisione* è motivata e si deve notificare giudizialmente al maestro (art. 108 Reg. 1913).

Modificazione ed estinzione del rapporto.

I. - Modificazione del rapporto.

Il rapporto fra l'amministrazione e il maestro può subire due ordini di modificazioni.

a) Possono, essere, anzitutto, modificate le condizioni del suo svolgimento; e ciò avviene per due cause principalmente: o perchè cambia il luogo dove il maestro presta servizio (trasferimento); o perchè cambia, in meglio, la natura della scuola o lo stipendio (promozione).

b) Può, poi, il rapporto rimanere attenuato, quando, fermo restando sostanzialmente il rapporto, il maestro esca temporaneamente dal servizio. Ciò avviene per

quattro cause: per congedo, per aspettativa, per sospensione, e per inabilitazione.

A) Quanto al primo gruppo di modificazioni, lasceremo da parte la promozione, di cui abbiamo parlato a proposito della *carriera* del maestro. Diremo quindi solo del trasferimento.

Fu giustamente osservato che « la materia dei trasferimenti degli insegnanti è stata sempre fra quelle che han dato luogo a rilevanti controversie, specialmente, perchè la destinazione del maestro ad altra sede, mentre turba non pochi interessi, quando sia decretata senza il consenso e spesso contro la volontà dell'insegnante, si presta da un lato al favoritismo, dall'altro a mascherare un procedimento disciplinare » (1).

Ed anzitutto, bisogna stabilire che cosa si intenda per *trasferimento*.

Perchè vi sia trasferimento occorre che sia cambiato il *centro scolastico*, ossia la *località*, dove è l'edificio o il gruppo di edifici costituenti nel loro complesso, un *istituto scolastico* unico. Non vi è trasferimento nel passaggio da una classe all'altra della stessa scuola, e neppure da una scuola all'altra *dello stesso istituto*. Possiamo dire, dunque, che è decisivo solo il cambiamento di *istituto* (scuola o complesso di scuole aventi sede nella stessa località).

Ciò premesso, possono darsi tre casi di trasferimento: da un istituto all'altro *dello stesso comune*, da un comune ad un altro *della stessa provincia*; da un comune di una provincia ad un comune *di altra provincia*.

1°) *Trasferimento da istituto a istituto nello stesso comune*. Per i maestri dei comuni che conservano l'am-

(1) Nardi, *Il maestro elementare*, Firenze 1912, pag. 77.

ministrazione delle loro scuole, il trasferimento può essere ordinato dalla Giunta comunale, ma di regola, solo se vi sia la *domanda* o il *consenso* del maestro. Il trasferimento può essere ordinato *d'ufficio* dalla Giunta a condizione: *a*) che sussistano specificate ragioni di servizio da comunicarsi all'interessato; *b*) che si tratti di trasferimento da una scuola all'altra del centro o di una stessa frazione, restando, cioè escluso il trasferimento da una scuola del centro ad altra di una frazione e viceversa; *c*) che la deliberazione sia presa a maggioranza assoluta di voti. Il trasferimento deve essere ordinato entro i 15 giorni successivi alla chiusura dell'anno scolastico. È ammesso il ricorso alla deputazione scolastica entro 15 giorni dalla notificazione del provvedimento (art. 50 legge 1911).

Per i maestri di scuole dipendenti dal Consiglio scolastico, deve ritenersi competente la deputazione scolastica.

2°) *Trasferimento da comune a comune della stessa provincia*. Se si tratta di comuni che conservano l'amministrazione delle loro scuole, il trasferimento può essere ordinato dal Consiglio scolastico, ma solo col consenso dei comuni interessati e dell'insegnante (art. 9 del T. U. 1903 e 49 legge 1911). Se si tratta di comuni, le cui scuole sono amministrate dal Consiglio scolastico, il trasferimento può essere decretato dal Consiglio scolastico, ma occorre il consenso o la domanda del maestro. Può essere deliberato *d'ufficio*, solo per *eccezionali motivi di servizio*, da indicarsi nella deliberazione del Consiglio scolastico, la quale dovrà esser presa col voto favorevole di due terzi dei votanti. Contro il provvedimento è ammesso il ricorso al Ministero (art. 49 legge 1911). Se il trasferimento è fatto da un comune non autonomo a un comune autonomo,

occorre, oltre la deliberazione del Consiglio scolastico, il consenso del comune. Qualora questo ricusi di dare il consenso deve giustificare il diniego (art. 60 Regol. 6 aprile 1913 n. 549).

3°) *Trasferimento da comune a comune di diversa provincia.* Occorre, oltre la domanda del maestro, il consenso dei comuni e la deliberazione dei Consigli scolastici interessati (art. 9 T. U. 1903, 43 legge 1911).

L'insegnante trasferito sia da un comune ad altro della stessa provincia, sia da un comune ad un altro di provincia diversa conserva i diritti acquisiti e, quando ci sia cambiamento di ruolo, è collocato all'ultimo posto della categoria o del ruolo a cui, per ragione dello stipendio, può essere assegnato (se il trasferimento implica il passaggio dal ruolo d'un comune ad un ruolo di altro comune o da un ruolo provinciale ad uno comunale o viceversa); oppure è collocato all'ultimo posto della classe corrispondente a quella, in cui si trovava nella provincia da cui proviene (quando si tratta di trasferimento da un ruolo provinciale a un ruolo di altra provincia) (Regol. 6 aprile 1913 n. 549 e 552, art. 59 e 62).

B) Quanto alle cause di *attenuazione* del rapporto, diremo prima del *congedo*, poi dell'*aspettativa*, quindi della *sospensione* ed infine della *inabilitazione*.

1°) Congedo.

Vi sono varie specie di congedi.

a) Il congedo per *motivi di famiglia* (permesso di assenza) può durare al massimo *due mesi*.

L'autorità competente ad accordarlo è, per *i maestri dei comuni autonomi*, il *Sindaco*, quando il congedo non ecceda i cinque giorni, e la *Giunta comunale*, che dovrà darne notizia al regio ispettore, negli altri casi (art. 63 Reg. 1913); per i maestri dipendenti dai Consigli

scolastici, il vice-ispettore fino a due giorni, l'*Ispettore* fino a cinque, il *Provveditore* fino a quindici, la *Deputazione scolastica* negli altri casi (art. 64 Reg. 1913).

Il maestro ha diritto allo stipendio per i primi 15 giorni; per il periodo successivo perde lo stipendio, fermi restando gli altri diritti derivanti dal rapporto, l'impiego (art. 64 e 13 Reg.ti 1913).

b) *Il congedo per motivi di salute* costituisce un vero diritto del maestro, che non ha bisogno di chiederlo, ma basta che informi dell'impedimento i suoi superiori (il Direttore didattico nelle scuole amministrate dai comuni, il vice-Ispettore, per quelle amministrate dal Consiglio scolastico). La durata dell'assenza per malattia può durare fino a due mesi, durante i quali il maestro ha diritto all'intero stipendio, (art. 65 e 64 dei Regol. 1913).

c) Il *congedo per servizio militare* dura per tutto il tempo del servizio; per i primi due mesi il maestro percepisce l'intero stipendio (art. 64 e 63 dei Regol. 6 aprile 1913).

d) Il *congedo per servizio pubblico civile*, (art. 80 e 78 de Regol. 1913), la cui durata non è determinata, ma si presume breve.

2°) Aspettativa.

Vi sono due specie d'aspettativa.

d) L'aspettativa *per motivi di salute*, dura al massimo due anni, ma può cessar prima col cessare della causa. Durante l'aspettativa il maestro ha la metà dello stipendio effettivo goduto, (art. 67 e 68 dei due Regol. 1913): il tempo passato in aspettativa è computato agli effetti della pensione (art. 69 e 68 dei due Reg. 1713). Il maestro collocato in aspettativa è dispensato dall'obbligo di prestar servizio e dall'obbligo di residenza, ma deve far conoscere ai suoi superiori (Sindaco o vice-

Ispettore secondo i casi) il luogo della sua dimora ordinaria e i successivi cambiamenti (art. 70 e 71 dei Regol. 1913).

L'aspettativa è concessa dalla Deputazione scolastica per i maestri dipendenti dal Consiglio scolastico: dalla Giunta municipale, per quelli dei comuni che conservano l'amministrazione delle loro scuole (art. 66 e 65 dei due Regol. 1913). La relativa deliberazione può aver luogo o su domanda dell'interessato o d'ufficio, previo parere del medico provinciale, pei maestri dipendenti dai Consigli scolastici (art. 66 Reg. 1913), dell'ufficiale sanitario, per gli altri (art. 65 Reg. 1913). L'aspettativa è concessa d'ufficio, quando, scorsi i due mesi di congedo per malattia, il maestro non dimostra di essere in grado di riprendere servizio (art. 66 e 60 dei Reg. 1913).

Scaduto il termine massimo di due anni, l'aspettativa termina, e se il maestro non è in grado di riprendere servizio, egli cessa dall'ufficio ed è ammesso alla liquidazione della pensione o indennità, che possa competergli (art. 67 dei due Regol. 1913).

b) La aspettativa *per motivi di famiglia* è concessa ai soli maestri dei comuni, che conservano l'amministrazione delle loro scuole, i cui regolamenti lo consentano, e secondo le norme in essi stabilite (art. 70 Regol. 1913).

3°) Sospensione. Vi sono due specie di sospensione: quella *definitiva,* che è, come vedemmo, una vera pena disciplinare, inflitta dopo regolare giudizio: essa importa l'allontamento del maestro dall'ufficio, con privazione dello stipendio, e la perdita dei diritti derivanti dal rapporto d'impiego, per tutta la durata della sospensione medesima; la sospensione *provvisoria,* invece, è un semplice provvedimento cautelare ed urgente, che non implica necessariamente una mancanza

disciplinare e può risolversi, anche, in una misura d'ordine affatto transitoria e senza alcun effetto dannoso per il maestro.

Della *sospensione definitiva*, pena disciplinare, abbiamo già detto a suo luogo.

Quanto alla *sospensione provvisoria*, essa può aver luogo:

a) *per ragioni di ordine pubblico*, quando il maestro non potrebbe, senza grave inconveniente, continuare nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero quando egli sia, in qualunque modo, occasione di scandalo o di disordini gravi nel comune (Art. 15 T. U. 1903). La sospensione è ordinata dal Sindaco *d'accordo* con l'Ispettore (occorre pertanto il consenso di ambedue i funzionari); con l'obbligo di informarne immediatamente il Consiglio scolastico per gli opportuni provvedimenti (art. 15 citato). Questa sospensione non implica necessariamente una colpa del maestro.

b) *la sospensione per cause disciplinari in attesa di giudizio*, quando al maestro sia imputata una mancanza di gravità eccezionale (Art. 11 L. 1911) o quando sia pendente un procedimento penale o questo sia terminato con assoluzione per mancanza di prove o con condanna condizionale (Art. 98 dei Regol. 1913). In questo ultimo caso la sospensione ha luogo *di diritto*, senza cioè che occorra alcun provvedimento amministrativo. Negli altri casi la sospensione è pronunciata in via di urgenza, dal R. Provveditore, con l'obbligo di iniziare subito l'azione disciplinare (Art. 11, 96 e 97 dei Regol. 1913). Alla sospensione dal servizio è sempre congiunta la sospensione dallo stipendio (Art. 96, 98 del Regol. 1913 sui maestri dei Comuni autonomi; 93 e 98 del Regol. 1913 sui maestri dipendenti dai Consigli Scol.). Se il procedimento disciplinare termina con una asso-

luzione, vengono meno gli effetti della sospensione e al maestro sono restituiti gli stipendi arretrati.

4°) Inabilitazione. Si tratta di un provvedimento analogo alla sospensione provvisoria, ma più grave. Essa riguarda quei maestri, sottoposti a procedimento penale, contro cui sia stato spiccato mandato di cattura, anche se ammessi alla libertà provvisoria, o che siano stati condannati ad una pena restrittiva della libertà personale per un tempo maggiore di tre mesi, fino a tanto che durano gli effetti del mandato di cattura o della condanna (art. 97 e 94 dei Regol. 1913). Non è sembrata sufficiente, in questi casi più gravi, in cui non solo è in corso un processo penale, ma vi è l'arresto dell'imputato, la *sospensione* che il Provveditore può pronunciare. Vi è qui, già un giudizio dell'autorità giudiziaria (sia pure non definitivo) sulla colpabilità del maestro, per cui la sua presenza nella scuola diventa impossibile. L'inabilitazione è temporanea, e dura finchè il mandato di cattura non sia revocato, o il maestro arrestato non sia liberato.

Durante l'inabilitazione, è interdetto al maestro l'insegnamento e non decorre a suo favore lo stipendio. Se il procedimento termina con una pronuncia istruttoria di non doversi procedere o con una sentenza assolutoria perchè il fatto non sussiste o il maestro non vi ha preso parte, cessano tutti gli effetti della inabilitazione, e sono pagati al maestro gli stipendi arretrati. Ciò senza pregiudizio dell'azione disciplinare e delle sue conseguenze (art. 97 e 94 Regol. 1913).

In tutti i casi, in cui il servizio è, per qualunque ragione, interrotto, e, perciò, nei casi di *congedo, aspettativa, sospensione* e *inabilitazione,* occorre provvedere alla continuità dell'insegnamento mediante un provvedimento temporaneo. Si ha così l'istituto della sup-

plenza. L'insegnante, che ne sostituisce un altro, durante il periodo del suo temporaneo allontanamento dal servizio, si dice, appunto, *supplente*.

La supplenza è regolata in modo alquanto diverso per le scuole dipendenti dal Consiglio scolastico e per quelle dipendenti dai comuni.

a) *Supplenze nelle scuole dipendenti dal Consiglio scolastico*. A queste supplenze si provvede in tre modi (Art. 71 Regol. 1913).

1°) mediante assunzione temporanea dei vincitori del concorso in attesa di nomina:

2°) mediante assunzione di persone abilitate all'insegnamento elementare iscritte a loro domanda nell'elenco compilato dall'ispettore scolastico; (art. 72 Regol. 1913).

3°) mediante incarico affidato ad insegnante di un'altra classe o sezione (art. 71 Regol. 1913).

I supplenti sono retribuiti, pel tempo in cui prestano l'opera loro, in ragione di tanti decimi dello stipendio annuo assegnato per legge alla scuola quanti sono i mesi di servizio (art. 73 Regol. 1913). Se si tratta di maestri di altre scuole, a cui sia affidato l'incarico della supplenza, la retribuzione è, in conformità dell'art. 6 della L. 8 luglio 1904, di tanti decimi dei due quinti dello stipendio assegnato alla scuola, quanti sono i mesi di servizio (Art. 70 e 73 Regol. 1913).

b) *Supplenze nelle scuole amministrate dai comuni*. A queste supplenze si provvede in due modi:

1°) mediante i *maestri in soprannumero*, nei comuni dove esistono. È infatti in facoltà dei comuni (e si intende che della disposizione si varranno i comuni che hanno numeroso personale insegnante, fra cui siano frequenti e normali le assenze), di assumere in servizio un numero sufficiente di maestri e maestre in sopran-

numero per sopperire alle eventuali supplenze dei maestri titolari e per gli altri servizi scolastici in genere (L. 11 luglio 1909 art. 1). Tali maestri hanno diritto a uno stipendio almeno uguale a quello dei titolari di ultima classe dei comuni (Regol. 1913 art. 46): sono nominati con le stesse norme stabilite pei titolari (L. 1909 art. 2) e sono promossi titolari per anzianità senza demeriti, man mano che si rendono posti vacanti di titolari (legge cit. art. 4);

2°) mediante *assunzione di persone abilitate all'insegnamento elementare,* e specialmente, dei vincitori di concorso in attesa di nomina, e di insegnanti di altre classi, in analogia a quanto dispone il Reg. 1913 per gli insegnanti delle Scuole dipendenti dal Consiglio scolastico.

II. - Estinzione del rapporto.

Il rapporto giuridico intercedente tra il maestro e l'amministrazione può estinguersi per una quantità di cause, che cercheremo di raggruppare sistematicamente.

A) *Cause indipendenti dalla volontà del maestro e dell'amministrazione*

1°) la morte del maestro;

2°) la incapacità derivante da condanna penale, la quale colpisce coloro che siano stati condannati alle pene dell'ergastolo, dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, o a quella della reclusione o della detenzione per un tempo maggiore di cinque anni, o ad una pena qualunque per reati di falso e furto, truffa o per reato contro il buon costume (Art. 375 legge Casati). L'interdizione, come abbiamo veduto, opera di diritto, senza che occorra un procedimento disciplinare (art. 111 dei Regol. 1913).

3°) il collocamento a riposo domandato dal maestro.

B) *Cause dipendenti dalla volontà dell'amministrazione.*

1°) Licenziamento per ragioni didattiche alla scadenza del triennio di prova. Sappiamo che i maestri sono nominati per un triennio (triennio di prova) scaduto il quale essi acquistano la stabilità, a meno che non intervenga tempestivamente il *licenziamento*. Tale licenziamento deve aver luogo *prima* che scada il triennio e precisamente nel corso del terzo anno.

Per i maestri dipendenti dai comuni occorre il parere *conforme* del Provveditore, cioè il giudizio di questi sfavorevole sulla prova fatta dal maestro; la deliberazione relativa del Consiglio comunale deve essere notificata al maestro non più tardi del 14 aprile, a mezzo di un ufficiale giudiziario o del messo comunale (T. U. 1903 art. 10, Regol. 1913 art. 49, 50).

Per i maestri dipendenti dai Consigli scolastici occorre la proposta della deputazione scolastica, e il voto del Consiglio provinciale scolastico, emesso nella sessione di maggio, e notificato giudizialmente, come è detto sopra, entro i quindici giorni successivi, al maestro (Regol. 1913 art. 41 e 42).

2°) Dispensa dal servizio per inettitudine didattica sopravvenuta in seguito a infermità (T. U. 1903 art. 11). Si suppone acquisita la stabilità, ma soppravvenuto, in seguito ad infermità, uno stato di vera incapacità ad insegnare.

Per i maestri dipendenti dai Comuni, la deliberazione è presa dal Consiglio comunale (art. 11 T. U. 1913); o dal Consiglio scolastico, sentito il Consiglio comunale (Regol. 1913 art. 51); per quelli dipendenti dal Consiglio provinciale scolastico, è presa dal Con-

siglio stesso con deliberazione, che abbia riportato il voto favorevole di due terzi dei votanti (art. 49 L. 1911).

In ambedue i casi occorre: che la inettitudine risulti dai verbali di visita del R. Ispettore; e che la infermità sia constatata da un medico fiscale (Regol. 1913 art. 43 e 52).

Il maestro interessato deve aver notizia dei verbali di visita e della relazione del medico (Regol. cit. art. 44 e 53).

La deliberazione di dispensa è notificata giudizialmente (Regol. cit. art. 45 e 54).

3°) Collocamento a riposo di autorità; può aversi: *a*) quando l'insegnante sia affetto da infermità inguaribile: va distinto dalla dispensa del servizio, perchè non presuppone l'inettitudine didattica; *b*) quando il maestro abbia compiuto 40 anni di servizio o 65 anni di età con 25 di servizio (Regol. 1913 art. 47 e 57).

4°) Applicazione di pene espulsive (licenziamento per regioni disciplinari, deposizione, interdizione).

C) *Cause dipendenti dalla volontà del maestro.*

1°) Dimissione; che è la *rinunzia espressa* all'ufficio. Diversamente da ciò che accade per gli altri impiegati, non occorre che sia accettata. Infatti, l'art. 18 T. U. 1903 stabilisce che i maestri i quali intendono licenziarsi, debbono darne avviso al Sindaco non oltre il maggio: e unica sanzione dell'inosservanza del termine pone il divieto di insegnare in altra scuola. Or se le dimissioni, benchè tardive, sono valide senza accettazione, *a fortiori* debbono esserlo quelle tempestive.

2°) Decadenza: è la *rinuncia tacita*, che ha luogo

tutte le volte che il maestro compia atti inconciliabili con la volontà di conservare l'ufficio: come se accetti un altro ufficio incompatibile; se abbandoni in modo definitivo l'ufficio ecc. Occorre, si noti bene, che dalle circostanze del fatto si desuma la volontà di rinunciare all'ufficio: in ogni altro caso si dovrà considerare la cosa come una violazione dei doveri d'ufficio, che dà luogo a responsabilità disciplinare.

3°) Collocamento a riposo su domanda del maestro.

Tutela del rapporto.

Abbiamo veduto che il maestro ha di fronte all'amministrazione *diritti* e *interessi*.

Sono veri e propri diritti: il diritto allo *stipendio*: alla *pensione* (dopo maturata); agli *aumenti sessennali*; al pagamento di taluni *compensi accessori* (come il compenso per il servizio suppletivo prestato dagli insegnanti di classi alternate e di scuole riordinate; le propine e indennità di esami). In generale, un diritto esiste tutte le volte che l'interesse del maestro è tutelato in modo *indipendente* ed *incondizionato*: quindi tutte le volte che l'amministrazione è tenuta ad una determinata condotta *verso il maestro* (specialmente a una determinata prestazione), indipendentemente da ogni apprezzamento e da ogni valutazione discrezionale.

Negli altri casi si hanno non diritti, ma *interessi*, talvolta *interessi legittimi*, tal'altra *interessi semplici*. Quando vi siano interessi legittimi e quando interessi semplici, si è visto nella parte generale: i primi sono quelli occasionalmente o indirettamente tutelati, mediante norme poste nell' interesse dell'amministrazione (così l'interesse del maestro di conservare il proprio posto, l'interesse a progredire nella carriera); gli altri sono

gli interessi abbandonati alla valutazione discrezionale dell'amministrazione, che deve decidere se essi siano conciliabili con l'interesse pubblico.

A) *Realizzazione dei diritti dei maestri.* È noto che essa avviene mediante l'azione giudiziaria davanti ai magistrati ordinari. Eccezionalmente, per determinate materie esistono giurisdizioni speciali, fra cui è interessante, per i maestri, quella della Corte dei Conti in materia di pensioni. Il diritto alla pensione si fa valere giudizialmente mediante ricorso alla Corte dei Conti a Sezioni unite contro le deliberazioni del Consiglio permanente di amministrazione presso la Cassa depositi prestiti, a cui spetta di liquidare la pensione, entro un termine di novanta giorni dalla comunicazione delle deliberazioni stesse.

B) *Realizzazione degli interessi legittimi* dei maestri. Gli interessi legittimi lesi si fanno valere, come è noto mediante ricorso contenzioso. Essi presuppongono sempre la violazione di una norma giuridica, diretta, sempre nel suo scopo essenziale, a tutelare un interesse pubblico; e perciò il ricorso si fonda, in ogni caso, sopra un vizio dell'atto amministrativo, che può essere o l'*incompetenza* o *l'eccesso di potere* o una generica *violazione di legge*. Poichè nel ricorso contenzioso si fa valere, sotto le specie dell'interesse pubblico, un interesse *individuale* del ricorrente, questo interesse individuale è necessario per l'ammissibilità del ricorso. Infine l'atto amministrativo, contro cui si ricorre, deve essere *definitivo*: non deve essere ciò esercibile contro di esso il ricorso gerarchico.

Vi sono due specie di ricorsi contenziosi: quello alla *IV Sezione del Consiglio di Stato* e quello al *Re in via straordinaria*. Valgono anche riguardo ai ricorsi dei maestri, i princìpi che abbiamo esposti intorno a

queste due specie di ricorsi, nella parte generale.

C) *Realizzazione degli interessi semplici dei maestri.* Questi interessi si fanno valere mediante il ricorso gerarchico. Ma poichè, per esercitare il ricorso contenzioso a tutela degli interessi legittimi, bisogna avere esperito la via gerarchica, e poichè nulla vieta che, prima di adire l'autorità giudiziaria, si tenti la via gerarchica anche a tutela dei vari e propri diritti, si può dire che il ricorso gerarchico, pur rappresentando il mezzo specifico per far valere gli interessi semplici, è altresì un mezzo generico per far valere tutti i diritti e gli interessi del maestro.

Vi sono varie specie di ricorso gerarchico.

1°) *Ricorso alla deputazione scolastica* nella sola materia dei trasferimenti decretati dai comuni per i maestri delle loro scuole (Art. 50 e 51 legge 1911). Si tratta di un ricorso gerarchico *improprio*, perchè normalmente la Deputazione scolastica non ha funzioni di controllo, nè è organo gerarchicamente superiore ai comuni. Ciò significa che in altre materie non sono ammissibili ricorsi alla Deputazione scolastica contro deliberazioni comunali.

Il ricorso, di cui agli art. 50 e 51 della legge 1911, deve essere prodotto nel termine di 15 giorni dalla notificazione del provvedimento: la Deputazione deve pronunciare le sue decisioni entro i 15 giorni successivi. Si tratta, per quest'ultimo termine, di una disposizione di ordine interno, che non può avere sanzioni giuridiche. La decisione della Deputazione, dice l'art. 50, è *definitiva*. Ciò significa che contro di essa non è ammesso alcun ricorso gerarchico, nè al Consiglio scolastico, nè al Ministero; ma solo il ricorso contenzioso alla IV Sezione del Consiglio di Stato o al Re in via straordinaria.

2°) *Ricorso al Consiglio scolastico.* Questo ricorso non può riguardare che i provvedimenti emanati dai comuni che conservano l'amministrazione delle loro scuole; rispetto ai quali il Consiglio scolastico esercita funzioni di controllo. Si deve avvertire però che, per l'art. 261 del Regol. 1908, tutte le deliberazioni comunali aventi per oggetto materie contemplate dalle leggi, o dai regolamenti sull'istruzione elementare, sono soggette all'approvvazione speciale del Consiglio scolastico, e non possono eseguirsi, se prima non sia intervenuta questa approvazione. Il Consiglio scolastico pertanto, esercita sui comuni, in materia di istruzione elementare, una vera tutela, larghissima, anzi compiuta, in quanto riguarda non singoli atti del comune, ma *tutta* l'attività comunale in questa materia. Data questa condizione giuridica, per cui il Consiglio scolastico è chiamato di diritto e pronunciarsi su tutti gli atti dei comuni in materia scolastica, non si può parlare di *ricorsi* che in un senso affatto speciale; in quanto l'interessato, sottoponendo al Consiglio le ragioni, per cui chiede non venga approvato il provvedimento comunale, non provoca (come avviene nei ricorsi propriamente detti) l'attività dell'organo superiore, ma espone un suo punto di vista, mentre già il Consiglio esercita, di sua iniziativa, la funzione di controllo demandatagli dalla legge.

Tuttavia, di questi ricorsi impropri, che meglio chiameremo, *deduzioni* degli interessati, si occupano l'art. 8 T. U. 1903 e l'art. 41 Regol. 1913, a proposito delle *nomine* dei maestri, stabilendo che il Consiglio scolastico, nell'approvare le nomine, provvede sui ricorsi, che siano stati presentati contro la legittimità dell'operato della Commissione giudicatrice e del comune.

3°) *Ricorso alla Giunta provinciale amministrativa.* Riguarda unicamente il pagamento degli stipendi dei maestri, i quali dipendono dai comuni. Se il comune rifiuti di riconoscere il diritto allo stipendio, all'aumento sessennale o ad una delle competenze accessorie, spettanti al maestro, questi può ricorrere alla Giunta provinciale amministrativa, per ottenere d'ufficio l'iscrizione della somma in bilancio e l'emissione d'ufficio, del relativo mandato. Se il comune non disconosca il suo debito, ma ritardi semplicemente l'emissione del mandato, il reclamo (da farsi in carta libera) dell'insegnante ha per iscopo di ottenere senz'altro l'emissione del mandato d'ufficio. Abbiamo visto, che l'esattore deve pagare nostante l'opposizione del comune. (Art. 28 T. U. 1903).

4°) *Ricorso al Ministero della Pubblica Istruzione.* Il ricorso al Ministero della Pubblica Istruzione è dato:

a) contro le deliberazioni del *Consiglio scolastico*, qualunque ne sia l'oggetto (Art. 7 legge 1911), e specialmente contro le deliberazioni in materia di nomine, conferme e promozioni, trasferimenti e licenziamenti per motivi didattici (art. 52 legge 1911).

b) contro le deliberazioni del *Consiglio di disciplina*, in materia disciplinare (art. 52 citato). Veramente l'Art. 52 parla di deliberazioni « del Consiglio scolastico per le punizioni disciplinari ». Si tratta evidentemente di una svista, poichè in tale materia il Consiglio scolastico non ha competenza, ma è competente il Consiglio di disciplina, cioè la Deputazione costituita come Consiglio di disciplina. A meno che non si voglia ammettere che, in materia disciplinare, contro le decisioni del Consiglio di disciplina, sia, prima di tutto ammesso ricorso al Consiglio scolastico: la quale interpretazione è esclusa dal fatto che nè di un simile ricorso, nè della

sua procedura si parla mai, nella nostra legislazione. Il ricorso contro le deliberazioni dei Consigli di disciplina, che non implichino una pena espulsiva (licenziamento, deposizione, interdizione) è ammesso per soli motivi di violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere (art. 52 legge 1911).

Il termine per ricorrere è di 30 giorni, che decorrono, per gli interessati, dalla notificazione del provvedimento: per gli altri dal giorno della affissione nell'albo dell'amministrazione scolastica provinciale (art. 7 e 52 L. 1911). Un ricorso presentato fuori termine può valere come semplice denuncia, quando concorrono motivi gravi di annullamento, che giustifichino una revoca d'ufficio (art. 117 Regol. 1913).

I ricorsi debbono essere presentati all'ufficio scolastico e trasmessi dal provveditore al Ministero con la maggiore sollecitudine, accompagnati da una relazione informativa e da tutti i documenti (art. 51 L. 1911, 110 dei Regol. 1913).

L'art. 112 dei Regol. 1913 stabilisce che i ricorsi debbono essere notificati *giudizialmente* agli interessati. Invece, per l'art. 52 della legge del 1911 i ricorsi in materia di nomine, licenziamento, conferme, promozioni, trasferimenti, punizioni disciplinari, sono semplicemente *depositati per quindici giorni* nell'ufficio scolastico provinciale, a disposizione degli interessati, che debbono esserne avvertiti mediante avviso affisso nell'albo dell'amministrazione scolastica provinciale. Il deposito e la pubblicazione, avverte esplicitamente l'art. 52 «avranno, a tutti gli effetti di legge, valore di notificazione ai terzi interessati». La contraddizione tra legge e regolamento non ci sembra negabile. E nella contraddizione, naturalmente, prevale la legge, e deve ritenersi sufficiente il deposito.

Sempre per l'art. 112 gli interessati hanno 15 giorni di tempo, della data della notificazione (o meglio dopo scorsi i 15 giorni del deposito) per presentare, pel tramite dell'ufficio scolastico, le loro controdeduzioni.

Per i ricorsi concernenti lo stato giuridico degli insegnanti (nomine, conferme, licenziamento, promozioni, trasferimenti, pene disciplinari) occorre il parere della Sezione per l'istruzione primaria della Giunta del Consiglio superiore (art. 52 legge 1911).

Il Ministero, udita la Giunta, nei casi di cui sopra, decide sul ricorso: *a*) *dichiarandolo irricevibile*, se presentato fuori termine e senza le forme prescritte; *b*) *respingendolo*, se lo riconosce infondato; *c*) *accogliendolo* e provvedendo in merito, se lo riconosce fondato. Solo se si tratti di ricorso di pura legittimità (per le punizioni disciplinari *non espulsive*), annulla il provvedimento, e rimette gli atti all'autorità competente, cioè al Consiglio di disciplina, per le ulteriori decisioni (art. 115 dei Regol. 1913).

5°) *Ricorso al Governo del Re.* Si dà:

a) contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di iscrizione di spese obbligatorie nei bilanci comunali, o in materia di emissione di mandati d'ufficio (legge com. e prov. art. 216 e 319); quindi tale ricorso spetta anche ai maestri che abbiano invano ricorso alla Giunta amministrativa per ottenere il pagamento dei loro stipendi da parte dei comuni.

b) contro i decreti prefettizi di annullamento di deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali, che siano nella forma o nella sostanza, illegali (legge com. e prov. art. 209 e 316); tale ricorso può essere presentato anche dai maestri, che si sentono gravati dall'annullamento.

Il termine per ricorrere è di 30 giorni (art. 319 legge com. e prov.)

Il ricorso è deciso con Decreto reale, sentito il parere della Sezione 1ª del Consiglio di Stato.

Sezione III.
Gli alunni.

Gli alunni formano, insieme col maestro, l'elemento *personale* della scuola. Essi sono il *soggetto passivo* dell'attività didattica ed educatrice del maestro. Passivo, intendiamoci, nel senso che, a formare la mente e l'animo degli alunni è diretta l'opera dell'insegnante, non già nel senso che gli alunni debbono essere, di fronte a quest'opera, passivi, o puramente *ricettizi*. Al contrario, essa presuppone una vera e propria collaborazione degli stessi scolari, di cui l'insegnante deve stimolare le facoltà intellettuali e morali.

Il complesso degli alunni, che seguono contemporaneamente lo stesso insegnamento sotto lo stesso insegnante, si chiama *classe*.

Nessuna classe può avere più di settanta alunni (art. 26 T. U. 1913).

Quando una classe comprende, per un mese almeno, più di settanta alunni, o l'aula ad essa destinata è insufficiente per il numero degli alunni, che la frequentano, anche se questo sia inferiore a 70, si deve procedere allo *sdoppiamento* della classe (art. 26 cit.).

Allo sdoppiamento si può provvedere in tre modi:

a) Separando i maschi dalle femmine e formando *due* classi, una esclusivamente maschile ed una femminile, quando si tratti di classe mista (art. 5 legge 8 luglio 1904).

b) Istituendo un'altra scuola in altra parte del territorio del comune (art. 26 cit.).

c) Dividendo la classe numerosa in due *sezioni* nello stesso locale scolastico; le sezioni possono funzionare *contemporaneamente* in sale separate; allora una delle sezioni è affidata a un sottomaestro, che insegna sotto la direzione del maestro titolare (art. 26 cit.); oppure possono funzionare *alternativamente* (si hanno allora le così dette *classi alternate*) affidate allo stesso insegnante, con orario alternato di tre ore per ciascuna sezione (art. 6 legge 1904). Quando la necessità dello sdoppiamento in sezioni duri per due anni almeno, è obbligatoria la istituzione di una classe aggiunta con insegnante titolare proprio (art. 26 cit.).

A) Iscrizione. Per essere ammessi a frequentare una scuola pubblica elementare occorre esservi regolarmente *iscritti*.

Per l'iscrizione sono necessari i seguenti requisiti:

1°) la qualità di *comunista*, vale a dire l'appartenere a famiglia *dimorante* nel comune; *eccezionalmente* possono essere iscritti alle scuole del comune anche i fanciulli appartenenti a famiglie di funzionari ed operai dimoranti, per ragioni di pubblico servizio, in frazioni o borgate dipendenti da un altro comune, quando, per vicinanza e comodità, torni ai fanciulli medesimi più agevole accedere alle scuole stesse, anzichè a quelle aperte nel comune dove dimorano (art. 12 Regol. gen. 1908);

2°) aver compiuto i *sei anni di età* e *non avere oltrepassato i 12*, se si tratta di iscrizione al corso inferiore; e *non avere oltrepassato i 15*, se si tratta di iscrizione al corso superiore (art. 99 Regol. 1908);

3°) avere subito con successo la *vaccinazione* (art. 100 Regol. 1908); l'alunno, che abbia subito la vaccinazione 10 anni innanzi, deve essere rivaccinato (art. 103 Regol. 1908);

4°) aver ottenuto la *promozione* dalla classe precedente, se si tratta di iscrizione a una classe successiva alla prima (art. 103 Regol. 1912).

Per essere iscritto, pertanto, occorre presentare i *documenti*, da cui risulti la esistenza dei requisiti richiesti; quindi la *fede di nascita*, il *certificato di vaccinazione*, e per le iscrizioni a classi successive alla prima, il certificato della *promozione* dalla classe precedente (Regol. 1908, art. 100).

Gli alunni provenienti da scuola privata o paterna, che chiedono l' iscrizione a una classe superiore alla prima, debbono superare un esame di ammissione (Regol. 1908, art. 102).

Le iscrizioni hanno luogo soltanto in principio dell'anno scolastico, eccetto che per gli alunni, i quali si presentino alla scuola in conseguenza dell'ammonione o dell'ammenda inflitta ai loro genitori, per violazione dell'obbligo scolastico (Regol. 1908, art. 104).

È ammesso, durante l'anno, il *trasferimento* di un alunno da una scuola di un comune a quella di un un altro, quando tale trasferimento sia conseguenza di un cambiamento di dimora. L'alunno, in tal caso, è iscritto nella scuole del comune in cui si trasferisce, su presentazione di un certificato del maestro, vidimato dal direttore o dal vice Ispettore scolastico, comprovante la effettiva iscrizione alla scuola e la regolare frequenza delle lezioni (Regol. 1908, art. 105).

B) Disciplina. Gli alunni iscritti alla scuola, hanno l'obbligo di *frequentarla regolarmente* e di tenere in iscuola un contegno corretto e disciplinato.

a) Quanto all'obbligo della *frequenza* è da ricordare che l'alunno, il quale abbia mancato ad una lezione, non può essere riammesso a scuola, se non giustifica l'assenza: se l'assenza si prolunga per più di tre giorni

il maestro ne richiede i motivi alla famiglia (Regol. 1908, art. 199). Se le assenze sono ingiustificate e così prolungate, da costituire violazione dell'obbligo scolastico, il maestro ne deve riferire alla Commissione di di vigilanza per l'adempimento dell'obbligo scolastico. (Regol. 1908, art. 12).

b) Quanto ai doveri disciplinari degli alunni, essi si compendiano nel dovere di *obbedienza* e nell'obbligo di tenere in iscuola e fuori della scuola un contegno *corretto*. Si noti a questo proposito che, per la missione largamente educatrice spettante al maestro, questi può sindacare la condotta degli alunni anche all'infuori dell'ambiente strettamente scolastico.

Verso gli alunni, che manchino ai loro doveri, e persistano nelle mancanze si possono usare alcuni « mezzi disciplinari », come dice l'art. 100 del Regol. 1908. Questi mezzi disciplinari hanno principalmente uno scopo di *correzione individuale*, diversamente dalle pene disciplinari vere e proprie, che hanno piuttosto un carattere di *prevenzione generale*.

Tali mezzi disciplinari sono: l'*ammonizione*, la *censura* annotata nel registro con comunicazione ai genitori, la *censura* con avvertimento ai genitori di presentarsi dal direttore o da maestro, la *sospensione dalla scuola* da uno a cinque giorni; il *trasferimento* ad altro istituto della città; l'*esclusione* dalla scuola per l'anno in corso (Regol. 1908, art. 106).

L'ammonizione, la censura, in ambedue le forme, e la sospensione sono inflitte dal maestro; ma per la sospensione, che duri più di un giorno, occorre l'approvazione del direttore didattico o del vice Ispettore scolastico.

Il trasferimento e la esclusione sono inflitti dal sindaco (nei comuni autonomi), e dal R. Provveditore

agli studi (negli altri): non possono però essere inflitti che agli alunni aventi 10 anni compiuti (art. 107).

Ogni altra punizione è vietata (art. 106 cap. ult.).

C) Difesa igienica degli alunni. Il maestro non deve solo curare la disciplina delle scuole, e quindi la salute *morale* degli alunni; deve altresì tutelare la loro salute *fisica*.

La difesa igienica degli scolari si opera mediante un'assidua vigilanza, non solo sulle persone degli alunni, ma anche su tutte quelle che avvicinano gli alunni, in iscuola e anche in casa, perchè un ragazzo, che sia a contatto in famiglia con ammalati può essere, anche sano, portatore di germi patogeni.

Perciò, quando un alunno presenti sintomi di malattia contagiosa o infettiva, il maestro ne riferisce subito al direttore o al vice Ispettore, e rimanda l'alunno ai genitori (Regol. 1908, art. 199). E in generale, le persone, che frequentano le scuole (insegnanti alunni e inservienti) affette da malattie contagiose o conviventi con persone affette da malattie contagiose, debbono essere immediatamente allontanate dalla scuola (Regol. 1908, art. 118).

Quanto ai provvedimenti definitivi, il regolamento per la prevenzione delle malattie contagiose del 16 ottobre 1903, considera due gruppi di malattie.

Al *primo gruppo* appartengono le malattie, che rendono indispensabile l'allontanamento della persona ammalata dalla scuola, chiunque essa sia, maestro, scolaro o bidello (così la difterite, il crup, la scarlattina, il morbillo, la varicella, l'influenza, la dissenteria, la tosse convulsiva, la febbre tifoidea, il colera, la peste bubbonica, la tubercolosi polmonare, gli orecchioni, la risipola).

Al *secondo gruppo* appartengono le malattie, che ren-

dono tollerabile la frequenza degli scolari ammalati, col temperamento di speciali misure di prudenza (così la tubercolosi cutanea, il tracoma, la tigna, la scabbia ecc.). Queste cautele consistono principalmente nel tenere l'alunno malato in un banco separato, e nel vigilare che gli oggetti da lui usati non siano mai scambiati con quelli di altri scolari.

Sezione IV.

I locali e le suppellettili.

Come il *maestro* e gli *alunni* costituiscono l'elemento *personale* e *subbiettivo* di quella complessa istituzione, che si chiama « scuola », così i *locali* e le *suppellettili*, ne costituiscono l'elemento *materiale* o *obbiettivo*.

Il *locale* è l'ambiente, in cui l'insegnamento è impartito.

Le *suppellettili* sono principalmente i *mobili* che arredano il locale, e il *materiale didattico* necessario all'insegnamento.

A) I locali. a) *L'obbligo di fornire i locali spetta al comune*, sia che si tratti di comuni autonomi, sia che si tratti di comuni, le cui scuole sono amministrate dal Consiglio Scolastico. Inoltre il comune deve provvedere all'illuminazione, al riscaldamento, al servizio e alla custodia delle scuole. (Legge 1911, art. 18).

b) Quanto ai *requisiti*, che debbono avere i locali scolastici, ve ne è uno generalissimo e che è il presupposto di tutti gli altri : i locali destinati alle scuole *debbono essere fabbricati appositamente a questo scopo* ; è molto difficile, per non dire impossibile, che un fabbricato costruito per altri scopi, specie se si tratti di vecchi edifici, possa essere convenientemente adattato ad uso di scuola.

Più specificamente i fabbricati destinati alle scuole debbono essere :

1°) *posti in località salubre*; quindi, come dispone il Regolamento per gli edifici scolastici dell'11 gennaio 1912, debbono essere lontani da corsi d'acqua inquinati, da spurghi luridi, da acquitrini, da acque stagnanti, da concimaie, da officine rumorose, o dalle quali provengono esalazioni nocive, da mercati, da caserme, da luoghi di pubblico ritrovo; dai cimiteri debbono essere distanti almeno 200 metri, nè soggetti ai venti dominanti, che passino sul cimitero;

2°) *sufficienti in superficie e cubatura*; vale a dire, come precisa il Reg. generale 1908, la superficie deve essere tale che ogni aula abbia un'area di tanti metri quadrati, quanti sono gli alunni, che deve contenere, e una capacità in metri cubi pari al quadruplo degli alunni, a cui è destinata; solo per le località di montagne (oltre gli 800 metri), la cubatura in metri può essere di tre volte il numero degli alunni (art. 114). Qualunque sia poi la capacità dell'aula, l'altezza non deve essere inferiore a m. 4.50 (3.50 nelle località montane). (Reg. 1912).

3°) *bene illuminati*; quindi, il piano di ogni aula deve essere rettangolare, con le finestre illuminanti in uno dei lati più lunghi, in modo che la luce provenga agli scolari dalla sinistra. Il numero e l'ampiezza delle finestre deve essere tale, che la superficie complessiva di esse equivalga a un sesto delle superficie del pavimento, e a un quarto, se di fronte esistono edifizi, la cui altezza superi la distanza tra essi e la scuola.

La superficie illuminante è ridotta a un settimo e a un quinto, nelle località di altitudine superiore ai 500 metri, e a un ottavo e un sesto, in quelle di altitudine superiore a 800 metri (Reg. 11 genn. 1912).

4° *forniti sufficientemente di gabinetti di decenza e di acqua potabile;* quanto alle latrine, esse debbono esser

tante, quante sono le aule scolastiche, più la latrina per gli insegnanti ; quando l'edificio è diviso in più piani, ogni piano deve avere le sue latrine ; le classi miste devono avere due latrine distanti e con accessi separati. (Reg. 11 genn. 1912 e art. 115 del Regol. gen. 1908). I locali delle latrine devono ricevere aria e luce da tre parti, e quando non sia possibile, da due parti. Quanto all'acqua potabile, tutti i locali scolastici debbono essere forniti o di acqua di sorgente o, in mancanza, di acqua di pozzo, ma, in questo caso il pozzo deve essere ad almeno 20 metri di distanza dal pozzo nero, deve avere le pareti stagne e intonacate di cemento, lo sportello di chiusura e intorno all'apertura un lastricato impermeabile del raggio di cinque metri. (Regol. 11 genn. 1912).

Ma non basta che i locali scolastici siano costruiti o adattati secondo le buone norme dell'igiene, occorre che siano tenuti in ottimo stato di *manutenzione*.

c) Sulla *manutenzione igienica* dei locali, che spetta, naturalmente, ai comuni, è da notare:

1°) l'obbligo dei comuni di far eseguire *visite periodiche* ai locali di tutte le scuole pubbliche ed anche private, che debbono aver luogo, almeno una volta al mese, per opera dell'ufficiale sanitario o di altri medici all'uopo delegati.

In caso d'urgenza anche il direttore didattico o il maestro potrà direttamente richiedere la visita dell'ufficiale sanitario per gli opportuni provvedimenti (Regol. gen. 1908, art. 117).

2°) l'obbligo della *disinfezione periodica* dei locali : le scuole debbono essere disinfettate almeno una volta all'anno, e ogni qualvolta si siano verificati casi di malattia infettiva o contagiosa tra gli alunni : le latrine si disinfettano ogni giorno. (Reg. 1908, art. 116).

d) Il *controllo* sull'osservanza delle norme ora esposte si esercita: 1°) mediante *l'approvazione* del Prefetto, sentito il Consiglio provinciale di sanità, di tutte le deliberazioni comunali, concernenti la scelta dei locali, i progetti di nuovi edifizi e la loro ubicazione; 2°) mediante la *vigilanza* del Provveditore e del Medico provinciale; quando infatti una scuola manchi di alcuni dei requisiti richiesti o in essa avvengano inconvenienti igienici, il regio Ispettore, l'Ufficiale sanitario, e in caso di urgenza, il Direttore, invitano il comune a provvedere prontamente. In caso che gli uffici fatti riescano infruttuosi, ciascun funzionario ne riferisce rispettivamente al Provveditore o al Medico provinciale, secondo il rapporto di dipendenza gerarchica; questi promuovono i necessari provvedimenti a norma della legge comunale e provinciale (art. 121 e 123 Regol. 1608). In caso di controversia circa la sufficienza dei locali, decide il Consiglio provinciale scolastico (art. 123 Reg. 1908).

B) Le suppellettili debbono pure essere fornite dai comuni (legge 1911 art. 18: Regol. 1908 art. 112) e comprendono:

1°) i mobili ed altri oggetti di arredamento dei locali;

2°) i registri, stampati e gli oggetti di cancelleria;

3°) il materiale didattico;

4°) gli attrezzi ginnastici.

L'elenco dei mobili e del materiale didattico è contenuto nell'allegato D del regolamento del 1908.

Il Provveditore agli studi, coadiuvato dagli Ispettori, dai vice-Ispettori e dai Direttori didattici, vigila a che le suppellettili siano in quantità sufficiente e in buono stato, perchè i comuni debbono non solo provvedere al loro acquisto, ma anche alla manutenzione ed al rinnovamento (legge 1911 art. 18). Le eventuali

controversie sono decise dal Consiglio scolastico (Reg. 1908 art. 123).

c) Lo Stato, benchè accolli ai comuni le spese per i locali e le suppellettili, viene loro in aiuto in due modi; mediante *sussidi* e mediante *facilitazioni del credito* (concessioni di mutui di favore).

Abbiamo già veduto, parlando del *mantenimento delle scuole*, del modo con cui è disciplinata questa materia nel diritto vigente e rinviamo pertanto alla esposizione più sopra fatta.

Qui ci limiteremo a richiamare, a larghi tratti, lo svolgimento storico della nostra legislazione, che segna un sempre maggiore interessamento ed un sempre maggior concorso dello Stato nell'opera dei comuni, diretta ad assicurare alle scuole una sede sufficiente e decorosa.

Per molto tempo lo Stato si limitò a dare *sussidi*; la legge Casati già ne stabiliva la concessione, tanto per la costruzione e il miglioramento degli edifici, quanto per le suppellettili (art. 145-146); e disposizioni nella stessa materia ha anche la legge del 15 luglio 1877 sull'obbligo dell'istruzione (art. 13).

Solo con la legge 18 luglio 1878 penetrò nella nostra legislazione il concetto di un aiuto mediante facilitazione del credito (*mutui di favore*); ma la somma stanziata per concorrere al servizio dei prestiti fu modestissima.

Nè segnò un grande progresso la successiva legge 8 luglio 1888, che migliorò le condizioni dei mutui, specie per quelli più piccoli, perchè le facilitazioni erano tuttavia modeste, e, viceversa, complicatissima la procedura per ottenerli: tanto che — come notammo più sopra — in venti anni non si accordarono mutui che per un complesso di 42 milioni.

La legge successiva del 15 luglio 1900 stabilì nel 2 % l'interesse a carico dei comuni pei mutui, ma non ebbe, nè poteva avere grandi effetti, perchè, in sostanza, non fece che prorogare, fino al 31 dicembre 1909, la legge del 1888. Tuttavia, in grazia di alcune semplificazioni, che introdusse nella procedura, diede risultati più soddisfacenti, tanto che dal 1900 al 1908, furono concessi 569 mutui per oltre 22 milioni (1).

Per le provincie meridionali e insulari segnò un passo notevole, anche per questa materia dei mutui di favore per edifizi scolastici, la legge speciale, più volte ricordata, del 15 luglio 1906, che ridusse il tasso dell'interesse all'1 % per i comuni aventi popolazione inferiore a 5000 abitanti, e all'1 ½ % per gli altri.

Ma il problema degli edifizi scolastici (della *casa della scuola*, come si ama dire, con leziosità di dubbio gusto, anche in disposizioni regolamentari), fu radicalmente affrontato e risolto solo con la recente legge 4 giugno 1911, che pose a disposizione dei comuni, a mezzo della Cassa depositi e prestiti, la somma di 240 milioni, da erogarsi in dodici anni, in mutui *senza interesse*, restando il servizio degli interessi a *totale carico* dello Stato, e gravando sui comuni solo l'ammortamento dei capitali, da farsi in 50 anni al massimo (art. 24 e 25).

Sezione V.

L'insegnamento.

§ 1.

Caratteri generali dell'insegnamento pubblico.

Abbiamo visto quali sono i caratteri generali comuni a tutte le specie di insegnamento, tanto pubblico

(1) De Francesco, *Rapporti tra Stato e Comune in materia di pubblica istruzione*, Roma 1912, pag. 337.

quanto privato; essi consistono 1°) nel principio che l'insegnamento elementare è una funzione di Stato (*statificazione dell'insegnamento elementare*); 2°) nel principio che, accanto all'insegnamento di Stato è ammesso anche quello privato, (*libertà dell'insegnamento*): 3°) nel principio che o per opera dello Stato o per opera dei privati, l'insegnamento deve essere ad ogni modo impartito ai fanciulli (*obbligatorietà dell'insegnamento*).

Vi sono però anche alcuni caratteri *particolari all'insegnamento che si impartisce nelle scuole pubbliche*, i quali sono, in sostanza, due: la laicità e la gratuità.

Questi due caratteri non riguardano l'istruzione elementare in genere, ma la sola istruzione impartita dallo Stato, essendo evidente che, rispetto all'insegnamento privato, appunto in omaggio al principio della libertà sancito dalla nostra legislazione, l'istruzione può essere anche confessionale e a pagamento.

Ciò premesso, esaminiamo da vicino questi due caratteri dell'insegnamento pubblico in Italia.

Laicità: il problema dell'insegnamento religioso. La scuola elementare può essere confessionale o laica.

È confessionale la scuola, nella quale tutto l'insegnamento è informato alle dottrine d'una determinata religione, dimodochè la scuola figura come uno dei mezzi della propaganda religiosa.

Era questo il sistema vigente all'epoca della unione dello Stato colla Chiesa, durante il quale lo Stato abbandonava, si può dire, alla Chiesa, la funzione della istruzione.

Al contrario, la scuola è laica quando l'insegnamento non è ispirato ad alcuna dottrina religiosa, ma si riduce semplicemente ai rudimenti della cultura.

È questo il sistema vigente nei paesi, come il nostro, in cui lo Stato ha rivendicato a sè la funzione

di istruire la gioventù, ed ha proclamata la sua neutralità in materia religiosa.

Vi sono, tuttavia, diversi modi di intendere la laicità, e qui bisogna spiegarsi in modo molto preciso perchè non nascano equivoci.

Non pochi spingono il concetto della laicità fino al punto da renderlo equivalente a quello di antireligiosità. Secondo questa opinione, scuola laica significherebbe scuola antireligiosa. Orbene, non si può esitare a condannare questo concetto.

Una scuola antireligiosa non sarebbe affatto una scuola laica, vale a dire non sarebbe espressione della neutralità dello Stato in materia religiosa, ma al contrario, sarebbe, sotto un certo punto di vista, essa stessa confessionale, perchè la dottrina antireligiosa, come quella che si contrappone alle varie religioni positive, ha essa stessa, per quanto non se ne accorga, un contenuto religioso.

Nel campo dell'inconoscibile, ogni opinione è una credenza, necessariamente, ed è quindi una credenza l'ateismo al pari di tutte le religioni positive.

Ora lo Stato, se vuol essere veramente neutrale in materia religiosa, non deve insegnare una credenza piuttosto che l'altra e quindi neppure la credenza antireligiosa.

Ma neppure, noi crediamo, risponde al concetto esatto di laicità, una scuola, dove sia completamente bandito ogni insegnamento religioso. La c. d. scuola areligiosa, non è, in fondo, che una scuola antireligiosa.

Infatti, la scuola, che ignori completamente le varie dottrine religiose, è una scuola, che implicitamente nega ogni valore a queste dottrine, le crede inutili, anzi dannose per la istruzione dei fanciulli.

Orbene questa è essa stessa una opinione religiosa,

e lo Stato che la segua, non si può dire veramente neutrale in materia religiosa.

In realtà, il fenomeno religioso, a parte le sue diverse manifestazioni positive, è un fenomeno troppo importante, perchè esso sia ignorato dallo Stato. La religione, è una delle manifestazioni più importanti del pensiero ed è parte cospicua della cultura d'un determinato popolo, intesa la coltura nel suo senso più ampio, come il complesso del patrimonio intellettuale e morale d'una nazione.

Quando dunque si impartisce al fanciullo una coltura anche rudimentale, non si può prescindere dalla coltura religiosa. Ed in pratica accade in fatti, che la coltura religiosa sia impartita, ed anche da coloro che teoricamente si dichiarano contrari all'insegnamento religioso.

La verità è che i problemi dell'inconoscibile, si presentano molto di buon'ora nello spirito dell'uomo e che presto preoccupano anche la mente del fanciullo.

A questi bisogna dunque pur dare qualche nozione, che soddisfi a tale bisogno. Ma, qualunque sia la nozione, che gli si dia in questo campo, si deve necessariamente affermargli una credenza.

Sarà questa la credenza d'una determinata religione positiva, potrà essere anche la spiegazione puramente materialistica, ma sarà sempre una credenza.

Ciò dimostra che un insegnamento elementare senza alcuna coltura religiosa, sia concettualmente impossibile.

Queste osservazioni ci avviano alla soluzione del problema.

La neutralità dello Stato in materia religiosa si esplica nell'insegnamento, col non imporre nessuna *determinata* dottrina religiosa.

Se lo Stato insegnasse ed imponesse solo una determinata dottrina religiosa, esso violerebbe il principio della neutralità. Ma quando lo Stato si astiene dal violentare la coscienza degli alunni e delle famiglie, ed insegna una determinata dottrina religiosa solo a chi se ne dichiara seguace, ed a chi non la desidera non la impone, il principio della neutralità dello Stato in materia religiosa, è perfettamente osservato.

E lo studio delle varie legislazioni comparate, in materia, ci dimostra che non v'è nazione civile, all'infuori della Francia, in cui l'insegnamento religioso non sia impartito nelle scuole elementari pubbliche.

Il principio della neutralità dello Stato in materia religiosa non importa, perciò, l'esclusione dell'insegnamento religioso, ma solo questi due principi:

1) che non s'impartisca l'insegnamento religioso, se non a chi lo voglia.

2) che s'impartisca a ciascuno l'insegnamento di quella determinata dottrina religiosa, che egli dichiara di seguire.

A rigore logico, questi principi importerebbero che a ciascun alunno si impartisse l'insegnamento della propria religione. E sarebbe questo, certo, l'ideale.

In Italia in cui l'enorme maggioranza della popolazione professa la religione cattolica, è naturale che lo Stato si preoccupi specialmente d'impartire l'insegnamento della religione cattolica. Invece, nei paesi, in cui coesistono più confessioni religiose di molta importanza, come per es. in Germania, s'impartisce l'insegnamento delle diverse dottrine religiose.

Noi possiamo dire, in sostanza, che questi principi sono accolti dalla legislazione italiana, sebbene non siano mancate incertezze nello svolgimento della nostra legislazione.

Secondo la legge Casati 15 nov. 1859 art. 315, nelle classi inferiori, era obbligatorio l'insegnamento della religione cattolica; gli esami di religione erano fatti dal parroco. Era però ammesso (art. 394) che potessero essere dispensati dall'insegnamento religioso gli allievi delle scuole pubbliche elementari, i cui genitori o tutori assumessero la responsabilità di impartirlo.

L'esame del parroco, cadde presto in disuso e, quel che è più strano, una circolare ministeriale, cambiò completamente il sistema della legge, prescrivendo che l'insegnamento religioso fosse impartito a chi ne facesse domanda. Si capovolgeva così il sistema della legge Casati, per la quale, la domanda doveva farsi da chi intendeva essere dispensato dall'insegnamento. A questo punto intervenne la legge 15 luglio 1877, sopra l'obbligo della istruzione elementare. Questa legge, all'art. 2, enumerava le materie d'insegnamento ed apportò una variazione ai programmi portati dall'art. 315 della legge Casati, parlando non più d'insegnamento religioso, ma delle prime nozioni dei diritti e doveri.

Sorse quindi la questione, che è tuttora aperta, intorno alla interpretazione da darsi alla legge del 1877.

Aveva inteso questa legge, di sopprimere totalmente l'insegnamento religioso come insegnamento obbligatorio? Ed, in questa ipotesi, l'insegnamento era diventato facoltativo solo per gli alunni, nel senso che si dovesse impartire solo a quelli che lo chiedessero; oppure anche per i comuni, nel senso che questi fossero liberi o no di istituire l'insegnamento religioso?

Si sono così manifestate tre opinioni:

a) secondo la prima, la legge del 1877, avrebbe totalmente soppresso l'insegnamento religioso, nel senso che la religione non dovesse essere in alcun

modo insegnata nelle scuole elementari. Evidentemente, questa opinione non regge, quando si pensi che gli insegnamenti stabiliti dall'art. 2 della legge del 1877, sono solo gli obbligatori, ma che oltre di questi è sempre possibile l'istituzione di altri insegnamenti complementari.

Tanto è ciò vero, che l'art. 10 della legge 8 luglio 1904, autorizza l'istituzione di insegnamenti complementari, che siano approvati dal Consiglio Provinciale scolastico, semprechè i maestri ne abbiano la relativa idoneità e siano impartiti in ore aggiuntive.

A questa argomentazione, si oppone: I) la legge del 1877 ha regolato tutta la materia dei programmi e tace della religione, quindi la legge Casati in questo punto deve intendersi abrogata e della religione non può più parlarsi; II) la legge del 1904, non può essere invocata, perchè essa si occupa delle sole materie di insegnamento della V e VI classe elementare, mentre la legge Casati, comprendeva la religione fra gli insegnamenti del corso inferiore, e per di più parla di insegnamenti « che rispondano a speciali bisogni locali », e la religione non è certamente fra questi.

Noi crediamo che nessuno dei due argomenti regga.

Non il primo, perchè la legge del 1877 ha regolato la materia dei programmi sotto il punto di vista degli insegnamenti obbligatori; essa infatti aveva per iscopo di regolare l'obbligo dell'istruzione elementare. Ma degli insegnamenti facoltativi la legge non si occupava e non doveva occuparsi. Quando, dunque, si argomenta dal fatto che l'insegnamento religioso è stato escluso dal novero degli insegnamenti obbligatori, per dedurne che esso deve ritenersi assolutamente escluso, si cade

in un sofisma, ponendo nella conclusione, molto più di quello che è nella premessa.

E neppure vale il secondo argomento, perchè l'art. 10 della legge del 1904, deve interpretarsi, oltre che grammaticalmente, anche nel suo spirito, e il concetto della legge è evidentemente quello di conservare l' istituzione di insegnamenti facoltativi, accanto a quella degli insegnamenti obbligatori.

b) Secondo un'altra opinione, l'insegnamento religioso, sarebbe facoltativo per gli alunni, ma obbligatorio per i comuni. O in altri termini, dovrebbe l'insegnamento religioso, essere istituito in tutte le scuole, ma dovrebbe essere impartito solo a quelli alunni le cui famiglie lo richiedessero. Dovrebbe quindi ritenersi tuttora in vigore l'art. 315 della legge Casati.

Questa opinione fu accolta in un parere del Consiglio di Stato del 18 maggio 1878, e seguita nel Regolamento 16 febbraio 1888 art. 1, e 9 ottobre 1895 art. 3.

Comunque possa pensarsi in linea di riforma legislativa, certo è che, secondo il nostro diritto positivo, questa opinione non può accogliersi. L'art. 315 della legge Casati è stato evidentemente abrogato dall'art. 2 della legge del 1877, perchè è canone d'interpretazione, che la legge posteriore, deroga l'anteriore quando regola la stessa materia, e l'art. 2 della legge 1877 regola appunto la materia dei programmi delle materie obbligatorie pel corso inferiore regolata dall'art. 315 della legge Casati.

Che se si volesse ritenere vigente la legge Casati, dovrebbe allora questa applicarsi integralmente e l'insegnamento religioso dovrebbe essere impartito, non già ai soli alunni che ne facessero domanda, ma a tutti, salvo una esplicita domanda in contrario dei pa-

renti, che garantissero di dare in famiglia l' insegnamento religioso; ed inoltre dovrebbe ammettersi l'esame del parroco.

Ora tuttociò evidentemente non è possibile, e non è ammesso neanche dai fautori della opinione, che combattiamo.

In questo senso si è pronunciato il Consiglio di Stato nella sua decisione 8 maggio 1903.

c) Resta l'ultima opinione, che ritiene l'insegnamento religioso, come un insegnamento facoltativo o complementare; e quindi facoltativo per gli enti da cui dipende la scuola e facoltativo per gli alunni. Questo appunto è il sistema accolto dal Regolamento vigente 6 febbraio 1908 art. 3. Secondo il Regolamento del 1908 i comuni possono istituire l'insegnamento religioso con deliberazione approvata dalla maggioranza del Consiglio del comune; e l'insegnamento stesso è impartito agli alunni, i cui genitori lo richiedano, nelle ore e nei giorni stabiliti dal Consiglio provinciale scolastico. L'insegnamento è impartito dagli insegnanti delle classi, quando siano reputati idonei a quest'ufficio e lo accettino; o da altre persone la cui idoneità sia riconosciuta dal Consiglio provinciale scolastico.

Quando il Consiglio comunale non deliberi l'istituzione dell'insegnamento religioso, questo può essere dato, a cura dei padri di famiglia che lo hanno chiesto, da persona che sia riputata idonea dal Consiglio provinciale scolastico e nei locali delle scuole pubbliche, in giorni ed ore stabilite dal Consiglio scolastico.

In sostanza, il Regolamento del 1908, ha considerato, e, crediamo noi, giustamente, l'insegnamento religioso come uno di quelli insegnamenti facoltativi, di cui si occupa l'art. 10 della legge 18 luglio 1904.

Conseguentemente, esso ha considerato l'insegnamento religioso come facoltativo per i comuni, facoltativo per gli alunni, ed anche facoltativo per i maestri.

Infatti, trattandosi di un insegnamento, che esce dal quadro degli insegnamenti costitutivi della scuola elementare, non si possono obbligare i maestri ad impartirlo.

I maestri non hanno nessuna preparazione sufficiente per ciò, giacchè nelle scuole normali, l'insegnamento religioso non è impartito; senza contare che i maestri, possono avere una religione diversa dalla cattolica, le cui dottrine devono essere insegnate.

È naturale che, quando l'insegnamento religioso sia affidato al maestro, questo abbia diritto ad un compenso supplementare secondo l'art. 10 della legge 18 luglio 1904.

Sempre per l'art. 10 di questa legge e per l'art. 3 del regolamento del 1908, nell'affidare l'incarico dell'insegnamento religioso, bisogna anzitutto ricorrere al maestro, quando, questi sia idoneo ed accetti l'incarico. E solo nel caso, in cui il maestro sia reputato inidoneo, o non accetti, può l'incarico essere affidato ad estranei.

La disposizione dell'art. 3 del regolamento del 1908, è stata tacciata di incostituzionalità. Si è preteso anzi tutto che per la legge del 1877, la religione non può essere ammessa neppure come insegnamento facoltativo; e si è affermato poi che la disposizione, secondo cui i padri di famiglia hanno facoltà di fare insegnare la religione nelle scuole pubbliche, quando il comune non deliberi di farlo, è illegale, in quanto obbliga i comuni a lasciare gli edifici scolastici a disposizione dei padri di famiglia, mentre un regolamento non può imporre

al proprietario d'un immobile, come il comune rispetto alle scuole, di farne un uso determinato.

Quanto alla prima censura abbiamo visto che essa è infondata, quando abbiamo criticato la opinione che vuole assolutamente escluso dalle scuole elementari l'insegnamento religioso.

Quanto alla seconda censura, anch'essa ci sembra infondata, perchè un regolamento ha sempre facoltà di disciplinare l'uso delle cose pubbliche, come sono gli edifici destinati alle scuole. Non si deve infatti confondere la proprietà privata colla proprietà pubblica. Della prima il proprietario può fare l'uso che crede, entro i limiti delle leggi e dei regolamenti; della seconda gli enti pubblici devono fare l'uso, che le leggi e regolamenti prescrivono.

Piuttosto in un punto dubiterei della legalità del regolamento: là dove impone l'obbligo di una maggioranza particolare, quella cioè della maggioranza dei consiglieri del comune, invece della consueta maggioranza dei presenti, per la istituzione dell'ordinamento religioso.

Se l'insegnamento religioso è un insegnamento complementare e quindi facoltativo, perchè fare differenza fra esso e gli altri insegnamenti facoltativi, e prescrivere, contro ciò che dispone la legge del 1904, una maggioranza particolare per il solo insegnamento religioso?

Del resto non si può negare che il regolamento del 1908, abbia risolto in modo perfettamente costituzionale il difficile problema.

Rimane ora a vedere, quali modificazioni abbia apportate in questa materia, la legge Credaro del 1911 Evidentemente nessuna modificazione per quello che concerne le scuole, la cui amministrazione è restata ai comuni. Per le scuole, invece, la cui amministra-

zione è passata al Consiglio scolastico, si può dubitare se l'insegnamento religioso debba essere deliberato sempre dai comuni in cui esistono le scuole, oppure dal Consiglio scolastico che le amministra.

Noi crediamo che le cose non siano mutate neanche in ciò e che l'insegnamento religioso debba essere sempre deliberato dal Consiglio comunale.

Infatti gli insegnamenti complementari, fra cui è da annoverare l'insegnamento religioso, sono sempre a carico dei comuni e non sono compresi nel contributo, che i comuni debbono pagare pel mantenimento delle loro scuole.

Se dunque un comune, le cui scuole sono amministrate dal Consiglio scolastico, vuole che sia istituito l'insegnamento religioso, deve deliberare la relativa spesa, ed a questo titolo anche l'insegnamento della religione, continuerà ad essere deliberato dai comuni che hanno cessato di amministrare le loro scuole.

Gratuità. Il principio della gratuità dell'insegnamento pubblico è connesso necessariamente con quello dell'obbligatorietà della istruzione elementare.

Infatti se lo Stato impone l'obbligo della istruzione, deve anche dare il modo a chi non può pagare, di procurarsela gratuitamente.

A questa stregua, la gratuità dovrebbe essere riserbata ai soli non abbienti; ma la legge, per favorire l'adempimento dell'obbligo della istruzione, la estende a tutti.

La regola della gratuità, subisce alcune eccezioni, del resto limitatissime:

a) per l'art. 1 della legge 8 luglio 1904, possono i comuni riscuotere contributi dagli alunni delle scuole elementari superiori facoltative.

Si noti però che le scuole elementari superiori facoltative, non sono obbligatorie per gli alunni, perchè l'obbligo dell'istruzione riguarda le classi superiori, nei comuni in cui esse sieno obbligatorie.

b) per l'esame di maturità, che dà accesso alle scuole secondarie, si riscuote una tassa di L. 15, per la legge 8 luglio 1904 art. 9.

Si deve considerare però, che l'esame di maturità è più connesso con la istruzione secondaria che con quella elementare.

c) sempre per la legge 8 luglio 1904, art. 10, si paga una tassa di L. 5, per l'esame di licenza dal IV° corso elementare.

Da questa tassa sono però esenti gli alunni poveri (L. 14 luglio 1907 art. 9).

§ 2.

Durata dell'insegnamento

(durata dei corsi e durata dell'anno scolastico: calendario ed orario).

Tutto l'insegnamento elementare è diviso in due gradi: *inferiore* e *superiore*, ed è impartito in *sei anni*; i primi tre costituiscono il *corso inferiore*; gli altri tre il *corso superiore*: gli ultimi due anni (5° e 6°) del corso superiore assumono il nome di *corso popolare*, giacchè in essi ricevono l'istruzione quegli alunni, che *non* intendono proseguire i loro studi nelle scuole medie, e che appartengono, necessariamente, al ceto popolare.

Considerando l'insegnamento, rispetto agli alunni che lo ricevono, ai sei corsi corrispondono altrettante *classi*. Vi sono dunque sei *classi* elementari, divise in due *gradi*; tre di *grado inferiore* e tre di *grado superiore*: le ultime due sono dette, anche, classi *popolari* (legge

13 novembre 1859, art. 315 e 316; legge 15 luglio 1877, art. 2; legge 8 luglio 1904, art. 10).

L'insegnamento non è impartito per tutto l'anno, perchè ogni anno è concesso agli alunni e ai maestri un periodo di riposo, che coincide con l'epoca dei maggiori calori estivi.

Da ciò deriva: 1° che *l'anno scolastico* è più breve dell'anno solare; e precisamente dura *10 mesi* (art. 93 Reg. gen. 1908); 2° che l'anno scolastico *non coincide* con l'anno solare, ma incomincia col 1° ottobre e termina il 1° agosto (art. 93 citato): è, tuttavia, ammesso che le Giunte municipali, con l'approvazione nel Consiglio scolastico (per le scuole amministrate dai comuni) e il Consiglio scolastico direttamente (per gli altri) fissino date diverse di apertura e di chiusura, purchè l'anno scolastico duri 10 mesi (art. 93).

Nei primi quindici giorni dell'anno scolastico si ricevono le iscrizioni e si dànno gli esami; e gli ultimi quindici sono parimenti dedicati agli esami (Reg. 1908 art. 93): le lezioni propriamente dette durano, perciò, nove mesi.

Nelle scuole semestrali vi sono sei mesi effettivi di lezione, continuate o ripartite in periodi, il tutto secondochè è deliberato dalla Giunta comunale con l'approvazione del Consiglio scolastico o dal Consiglio scolastico direttamente, secondo le scuole (Reg., art. 93 e 94).

Non tutti i giorni dell'anno scolastico sono dedicati alle lezioni. Abbiamo visto che alcuni giorni, e precisamente, quindici in principio e quindici in fine, sono dedicati agli esami. Altri giorni sono di riposo (*vacanze*). I giorni dell'anno scolastico si dividono dunque in *a*) *giorni di lezione* (e sono la grande maggioranza); *b*) *giorni di esame*; *c*) *giorni di vacanza*,

Il prospetto contenente l'elenco dei giorni dell'anno scolastico, con l'indicazione di quelli di lezione, di esame, e di vacanze si chiama calendario scolastico.

I giorni di *lezione* sono, come abbiamo già detto, fissati dal regolamento (art. 93).

I giorni di *vacanza* sono in parte stabiliti in modo fisso dal Regolamento (art. 85). E sono: 1° tutti i giovedì e tutte le domeniche; 2° tutti gli altri giorni festivi riconosciuti dallo Stato: 3° il dì della commemorazione dei morti; 4° l'anniversario della morte di Vittorio Emanuele II; 5° i giorni natalizi del Re, della Regina e della Regina madre.

Inoltre, il regolamento concede *dodici giorni* complessivamente per le feste di Natale, Carnevale, Pasqua e altre consuetudinarie nella provincia, da ripartirsi dal Consiglio provinciale scolastico; e *quattro giorni* da assegnarsi dal Municipio (per le scuole dipendenti dai Comuni) o dalla Deputazione (per le altre).

È vietata ogni altra vacanza; e se, nella settimana, è vacanza il mercoledì, si farà lezione il giovedì (art. 51). Quindi, tutti gli altri giorni sono di *lezione.*

Nei giorni di vacanze il maestro ha *facoltà* di condurre gli alunni a passeggiare all'aperto (art. 96); egli ha poi *obbligo* d'impiegare parte dell'orario scolastico, per due giorni al mese, in una passeggiata istruttiva (art. 98).

Durante ogni giorno di lezione sono dedicate alle lezioni *quattro ore* divise da opportuni intervalli di riposo. La ripartizione delle ore di lezione e la determinazione degli intervalli è fatta dall'orario scolastico.

Ogni giorno sono date *quattro lezioni*; due di un ora e un quarto, e due di tre quarti d'ora; ripartite

in due turni, uno *antimeridiano*, che comprende le prime due lezioni, e uno *pomeridiano*, che comprende le seconde due. Fra la 1ª e la 2ª lezione e fra la 3ª e la 4ª deve intercedere un intervallo di almeno dieci minuti (All. C. al Regol. 1908).

L'orario può essere *continuato* o *interrotto*. È continuato quando le lezioni pomeridiane seguono quelle antimeridiane con un semplice intervallo di 40 minuti per la ricreazione e la refezione, durante il quale i fanciulli non abbandonano la scuola e sono sorvegliati dai maestri. È consentito di portare l'intervallo a un ora e venti minuti (venti per la refezione, un'ora per la ricreazione); ma in questo caso i maestri hanno l'obbligo della sorveglianza solo durante i venti minuti della refezione, e per la vigilanza durante l'ora di ricreazione l'amministrazione deve provvedere altrimenti (R. D. 19 febbraio 1911 n. 708). L'orario è, invece, diviso o interrotto, quando gli alunni abbandonano la scuola dopo le lezioni antimeridiane e vi ritornano dopo un intervallo, che deve essere di almeno due ore (All. C. al Regol. 1908).

Nelle scuole rurali, dove gli alunni sono costretti a percorrere notevoli distanze per frequentarle, le ore di scuola possono essere ridotte complessivamente a tre e mezzo, con opportune diminuzioni sia sul tempo destinato alle lezioni, sia su quello destinato agl'intervalli (All. C. cit.).

§ 3.

Oggetto dell'insegnamento: i programmi e i libri di testo.

L'insegnamento elementare ha un triplice fine: *a*) di sviluppare le facoltà intellettuali, morali e fisiche

del fanciullo; *b*) di fornirgli i rudimenti della cultura letteraria e scientifica; *c*) di prepararlo alla vita pratica e al lavoro produttivo.

Ciò significa che l'insegnamento elementare ha, a un tempo, carattere *formativo*, *informativo*, e *tecnico-pratico*.

La scuola elementare — in sostanza — riassume in sè, ed inizia in misura limitata e rudimentale, il compito, che sarà sviluppato e adempiuto nelle scuole *formative*, *professionali* e *pratiche*.

È naturale pertanto che l'insegnamento abbia per oggetto molte e diverse materie, ma tutte considerate sotto un doppio aspetto particolare: il carattere *elementare* delle nozioni, e il fine *complesso* (formativo, informativo e pratico), a cui tende l'attività didattica, che le concerne.

Ciò premesso, vediamo quali sono le *materie d'insegnamento*.

Esse si dividono in *obbligatorie*, che *debbono* essere insegnate in tutte le scuole, e in *facoltative*, che *possono* essere insegnate per deliberazione delle autorità scolastiche o anche, su domanda dei padri di famiglia.

a) Sono insegnamenti obbligatori: la *lingua italiana* (lettura, scrittura, grammatica, composizione); gli *elementi delle matematiche* (aritmetica, geometria, sistema metrico); gli *elementi delle scienze naturali*; la *storia*; la *geografia*; i *doveri e diritti dell'uomo e del cittadino*; l'*igiene*; la *contabilità pratica*; la *calligrafia*; il *disegno*; la *ginnastica*; e, nelle scuole femminili i *lavori donneschi e l'economia domestica* (legge 13 novembre 1859 art. 315; e 15 luglio 1877, art. 2; legge 8 luglio 1904, art, 10; legge 26 dicembre 1909, n. 95).

b) Sono insegnamenti facoltativi; la *religione*; il *canto*; il *lavoro manuale*; l'*agraria* ed altri, secondo i

bisogni locali e le inclinazioni degli alunni (legge 8 luglio 1904 art. 10).

Secondo la legge 15 luglio 1877, nelle prime tre classi, in cui si impartisce l'insegnamento di grado inferiore, le materie d'insegnamento sarebbero soltanto: la lingua italiana (lettura, scrittura e grammatica); l'aritmetica elementare e le nozioni elementari sul sistema metrico.

Tutte le altre materie dovrebbero essere insegnate nel corso superiore.

Ma l'art. 2 del Regol. gen. del 1908 stabilisce che l'insegnamento nelle diverse classi deve essere impartito secondo i programmi e le istruzioni del governo. E i programmi in vigore sono quelli emanati con R. D. 29 gennaio 1905, che non corrispondono in tutto perfettamente alla legge 15 luglio 1877.

Secondo questi programmi, nella 3ª classe s'inizia già lo studio della *storia*, della *geografia*, del *disegno*, che per la legge del 1877 apparterrebbero al corso superiore.

Uno degli strumenti più necessari e più delicati dell'insegnamento sono i libri di testo.

In questa materia valgono due principi (circolare 1º marzo 1905 n. 18):

1º è obbligatoria l'adozione di libri di testo per certe determinate materie: così, per la 1ª, 2ª, 3ª e 4ª classe sono obbligatori i libri di *lettura* e di *aritmetica*: per la 5ª e la 6ª sono obbligatori i libri di *lettura*, di *aritmetica e nozioni di geometria*, di *storia e geografia*, d'*istituzioni civili dello Stato e morale civile*, di *elementi di scienze fisiche e naturali*, *igiene ed economica domestica*, i *modelli di disegno*; l'adozione di libri di testo relativi alle altre materie insegnate nei vari casi è facoltativa.

2° la scelta dei libri di testo è limitata e deve cadere di regola sui libri compresi negli *elenchi* approvati dallo Stato.

L'esame e l'approvazione spettano, per ciascuna provincia, ad una Commissione provinciale composta del R. Provveditore, presidente, di un professore di pedagogia nelle Scuole normali o, in mancanza, di un insegnante delle scuole medie; di un Direttore didattico e di un Maestro elementare. L'elenco dei libri approvati viene pubblicato nel *Bollettino della Prefettura*.

I maestri possono anche scegliere libri non compresi nell'elenco, ma in tal caso la scelta deve essere approvata dalla Commissione provinciale.

3° i libri di testo adottati non possono essere mutati, se non dopo tre anni, salvo mutamento dell'insegnante o salvo che in pratica i libri risultino difettosi, in modo da non corrispondere agli scopi dell'insegnamento.

§ 4.

Prova dei risultati dell'insegnamento: gli esami.

L'insegnamento — come abbiamo veduto — è *mezzo* e non *fine*: esso si propone scopi, i quali possono essere conseguiti, ma possono anche non esserlo, sia per deficienza di chi insegna, sia per difetto di chi apprende.

È, dunque, necessario accertarsi dei *risultati* dell'insegnamento.

Questo accertamento mira a determinare la capacità dell'alunno, sia per ammetterlo a proseguire gli studi, sia per conferirgliene un pubblico attestato, a tutti gli altri effetti giuridici e morali.

L'accertamento del grado di maturità intellettuale e di cultura degli alunni si fa, di regola, mediante un esperimento solenne che si chiama esame; eccezionalmente, ha luogo sulle attestazioni di profitto dell'insegnante durante l'anno scolastico.

Gli *esami* sono di *varie specie.* Vi sono: (legge 27 giugno 1912; Regol. 22 giugno 1913):

a) esami di *promozione*, che sono dati dagli alunni di una scuola pubblica per passare dalla 1ª alla 2ª classe, dalla 2ª alla 3ª; dalla 4ª alla 5ª; e dalla 5ª alla 6ª;

b) esami di *ammissione*, che sono dati dagli alunni di scuola privata o paterna, per essere iscritti alla 2ª, alla 3ª, alla 5ª, o alla 6ª classe;

c) esami di *compimento del corso inferiore*, dati dagli alunni di scuole pubbliche e da privatisti per essere iscritti alla 4ª classe. Si tratta, in sostanza, di un esame di *licenza* dal corso inferiore, che dà, naturalmente, diritto all'iscrizione alla 4ª classe.

d) esami di *maturità*, dati dagli alunni della 4ª classe o da privatisti, per essere ammessi a proseguire gli studi nelle scuole medie (art. 8 L. 8 luglio 1914). Si tratta di un esame *distinto* da quello di promozione o di ammissione alla 5ª, ma che dà pure diritto all'ammissione alla 5ª (art. 17 Reg. 22 giugno 1913);

e) esami di *licenza*, dati dagli alunni della 6ª classe e dai privatisti, per ottenere l'attestazione del compimento dell'intero corso elementare. La licenza elementare, quando è conseguita in una scuola, che ne abbia avuta speciale concessione dal Ministero della P. I., è titolo valido per l'ammissione alla 1ª classe tecnica o complementare (art. 10 L. 8 luglio 1904).

f) esami di *proscioglimento* dall'obbligo dell'istruzione elementare, che si dánno dagli alunni di scuola privata

o paterna, quando raggiungano l'età corrispondente all'ultimo anno del corso elementare obbligatorio esistente nel comune, per essere prosciolti dall'obbligo dell'istruzione elementare (art. 70 L. 4 giugno 1911).

Il certificato di proscioglimento si consegue, dagli alunni che hanno superato gli altri esami elementari, *alla fine dell'ultimo anno del corso elementare obbligatorio esistente nel comune* (art. 82 Regol. 22 giugno 1913).

Sessioni di esami. Si chiamano *sessioni*, i periodi, durante i quali hanno luogo gli esami. Vi sono due sessioni: una *estiva*, al termine dell'anno scolastico; e una *autunnale*, al principio dell'anno scolastico, che funge anche da sessione di riparazione per chi è caduto nella prima (L. 27 giugno 1912 art. 3).

Ammissione agli esami. Gli alunni di scuola pubblica per essere ammessi agli esami debbono:

1°) aver riportato, durante l'anno, nelle attestazioni bimestrali di profitto degli insegnanti, una media di almeno cinque decimi, o almeno sei decimi nell'ultimo bimestre; e sette decimi per la condotta (L. 1912 art. 4); chi non ha riportato tale media, è ammesso solo alla sessione autunnale;

2°) avere, durante l'anno, frequentato la scuola, in modo che le assenze non siano giunte a un terzo delle lezioni, salvo il caso di assenze dovute a gravi motivi regolarmente controllati (art. 11 Regol. 22 giugno 1913);

3°) se si tratta di esami di *maturità*, aver compiuto, o compiere entro il 31 dicembre dell'anno in corso, i dieci anni di età. Tuttavia, l'alunno, che abbia conseguito nell'esame di *compimento* una media di punti non inferiore a otto decimi, può essere ammesso agli esami di maturità con un anno di anticipazione (art. 36 Regol. 1913);

4°) pure se si tratta di esami di maturità, pagare la tassa di lire 20 (L. 16 luglio 1914 n. 679); salva la dispensa *provvisoria* per chi abbia ottenuto negli esami di compimento una media di otto decimi, e sia di famiglia povera: la dispensa provvisoria diventa *definitiva*, solo se anche negli esami di maturità, si ottenga la stessa media (art. 78 e 79 Regol. 1913 sugli esami).

Gli alunni privatisti debbono invece:

a) aver superato i sei anni di età, qualunque sia l'esame, a cui si presentano (art. 39 Regol. 1913).

b) se si tratta di esami di maturità, aver compiuto i dieci anni e aver pagato la tassa.

Prove di esame. Le prove di esame sono: *scritte, orali, grafiche e pratiche.*

A) Per l'esame di *ammissione e promozione alla 2° classe* le prove sono le seguenti:

Prove scritte	1. Scrittura sotto dettatura; 2. Saggio di calligrafia.
Prove orali	3. Lettura sul testo adottato e risposte a facili domande sul passo letto; 4. Aritmetica pratica.
Prove pratiche	5. Lavori donneschi (per le alunne quando la scuola del comune comprende il solo corso inferiore).

B) Per l'esame di *ammissione e promozione alla terza*:

Prove scritte	1. Scrittura sotto dettatura; 2. Calligrafia; 3. Componimento.
Prove orali	4. Lettura corrente sul testo adottato; 5. Spiegazione delle cose lette; 6. Aritmetica pratica.
Prove pratiche	7. Lavori donneschi (per le alunne).

C) Per l'esame di *compimento del corso elementare inferiore*;

Prove scritte
1. Scrittura sotto dettatura;
2. Calligrafia;
3. Componimento;
4. Soluzione di un problema pratico di aritmetica con non più di due domande, ciascuna delle quali non richieda più di due operazioni.

Prove Orali
5. Lettura corrente su libro diverso da quello adottato;
6. Spiegazioni delle cose lette e richiamo alle nozioni di storia e geografia, educazione morale e istruzione civile;
7. Nozioni di grammatica;
8. Aritmetica, sistema metrico e geometria.

Prove pratiche - 9. lavori donneschi (per le alunne).

D) Per l'esame di *maturità* e di *ammissione e promozione alla* 5ª *classe* le prove sono le stesse dell'esame di *compimento*, con l'aggiunta della prova pratica di educazione fisica.

E) Per l'esame di *ammissione e promozione alla* 6ª *classe* e di *licenza* le prove sono:

Prove scritte
1. Componimento;
2. Soluzione d'un problema d'aritmetica con non più di due domande, ciascuna delle quali richieda al massimo tre operazioni;
3. Compilazione di un conto o di un documento relativo all'amministrazione dell'azienda domestica o al piccolo commercio.
4. Saggio di calligrafia;
5. Esperimento sulle materie facoltative.

Prove pratiche e Grafiche
6. Lavori donneschi (per le alunne);
7. Educazione fisica;
8. Disegno;
9. Esperimento sulle materie facoltative.

Prove orali

10. Lettura spedita su libro diverso dal testo adottato;
11. Riassunto e spiegazione delle cose lette e nozioni di grammatica;
12. Educazione morale e istruzione civile;
13. Nozioni di storia;
14. Nozioni di geografia;
15. Aritmetica, sistema metrico, geometria, contabilità;
16. Nozioni pratiche di scienze fisiche e naturali, d'igiene e d'economia domestica;
17. Nozioni su ciascuna delle materie facoltative che non siano esclusivamente grafiche e pratiche.

Sedi di esame. Tutte le scuole elementari pubbliche, cioè tanto quelle dipendenti dal Consiglio scolastico, quanto quelle dipendenti dai comuni o da enti morali a sgravio dell'amministrazione pubblica, sono sedi di esami.

Gli esami di *ammissione*, *promozione*, e *compimento*, si tengono in tutti i comuni.

Gli esami di *licenza*, si tengono nei comuni, che hanno il corso completo;

Gli esami di *maturità* si tengono in tutti i comuni che hanno scuole medie, e possono tenersi in quelle dove esista la 4ª classe (art. 31 Regol. 1913 sugli esami).

Commissioni esaminatrici. Le Commissioni esaminatrici sono tutte presiedute, per i comuni, che conservano l'amministrazione delle loro scuole, dal Direttore didattico, o dal vice-Direttore, o da un Maestro scelto dal Direttore; se non esiste Direttore, il Presidente è scelto dall'Ispettore scolastico. Per i comuni, le cui scuole sono amministrate dal Consiglio scolastico, Presidente è il vice-Ispettore o un insegnante da lui delegato (art. 40 Regol. 1713 sugli esami).

Le singole commissioni sono, poi, così composte:

a) per l'esame di *promozione* e d'*ammissione*, del Pre-

sidente, del Maestro della classe, e del Maestro della classe immediatamente superiore;

b) per l'esame di *compimento* e di *licenza,* del Presidente, del Maestro della classe e di un altro insegnante scelto dal Direttore didattico o dal vice-Ispettore; se si tratta di licenza valida per l'ammissione alla 2ª tecnica, a quest'ultimo è sostituito un professore di scuola tecnica, scelto dal presidente;

c) per l'esame di *maturità*, del Presidente, del Maestro della classe, e di due professori di scuole medie inferiori, scelti dal Provveditore, uno per le materie letterarie ed uno per le materie scientifiche (art. 19 Reg. 1913 citato).

Ai membri della Commissione per gli esami di maturità spettano le p r o p i n e d i e s a m e (compenso pagato sulle tasse di esami) nella misura di lire 1,25 per ogni candidato, (art. 9 L. 8 giugno 1904, art. 24 L. 16 luglio 1910); ai membri di tutte le Commissioni, quando si debbano allontanare per oltre due chilometri della loro residenza ufficiale, spetta una d i a r i a (indennità per spese di soggiorno) di lire otto; e il r i m b o r s o d e l l e s p e s e d i v i a g g i o in 2ª classe, (art. 66 Regol. 1913).

Dei lavori delle Commissioni per gli esami di *compimento, licenza,* e *maturità* si deve far processo verbale in doppio originale; uno degli originali, se si tratta di esami di *compimento* e di *licenza ordinaria*, è inviato al R. Ispettore scolastico; e se si tratta di esami di *maturità* e di *licenza* valida per l'ammissione alla 2ª tecnica, al R. Provveditore, (art. 75 e 76 Regol. 1913 cit.).

Certificati e diplomi. Ai candidati approvati viene rilasciato il relativo certificato.

I certificati di *compimento* e di *licenza ordinaria* sono vidimati dal R. Ispettore.

I certificati di *maturità* e di *licenza valida per la 2ª tecnica* sono vidimati dal R. Provveditore.

Il certificato del superato esame della classe, che segna la fine del corso elementare obbligatorio nel comune, contiene la *dichiarazione di proscioglimento dall'obbligo scolastico,* vistata dal R. Ispettore (art. 82 Regol. 1913).

Il diploma di licenza elementare è soggetto alla tassa di lire 5, da cui sono esonerati i candidati di famiglia povera (art. 10 L. 8 giugno 1904 e 9 della L. 14 giugno 1907 n. 324).

Eccezionalmente l'accertamento della capacità degli alunni può farsi sui risultati delle attestazioni bimestrali degli insegnanti, con d i s p e n s a d a g l i e s a m i.

Si può essere dispensato solo dall'esame di *promozione* (non si parla degli esami di *ammissione,* ai quali sono soggetti gli alunni esterni o privatisti).

Non si può essere dispensati dall'esame di *compimento*, di *licenza,* e di *maturità* (L. 27 giugno 1912 art. 2).

Per essere, pertanto, *promossi con dispensa dagli esami*, bisogna avere ottenuto almeno *otto punti* in media in condotta, e almeno *sette punti* in profitto nello scrutinio finale in quelle materie, dai cui esami si vuole ottenere la dispensa (art. 2 L. 17 giugno 1912).

Sezione VI.

Le istituzioni sussidiarie della scuola.

La necessità di istituzioni *sussidiarie* ed *integratrici* della scuola dipende da una sola causa, da cui derivano numerosi danni all'opera educatrice della scuola; intendiamo dire l'insufficienza morale, intellettuale ed economica della famiglia.

La scuola non può operare efficacemente, se non è coadiuvata dalla famiglia del fanciullo. Relativamente breve è il tempo che questi passa nella scuola: vi entra a sei anni, ne esce a dodici; durante gli anni che vi resta, le numerose vacanze spesso lo allontanano dalla scuola; e, perfino nei giorni di lezioni, egli passa la più gran parte della sua giornata fuori della scuola. I buoni germi seminati dalla scuola restano dunque infecondi, se fuori di essa non trovano un terreno adatto per il loro sviluppo. E fuori della scuola, questo terreno non può esser dato che dalla famiglia.

Ma la famiglia spesso, per mancanza di cultura o di sentimento, o per mancanza di mezzi economici non è adatta a questo compito. La famiglia, specie negli strati più umili della popolazione, non può e non sa occuparsi dell'educazione dei figliuoli, che restano in balia di sè stessi, esposti a tutti i pericoli della strada; o, come pur qualche volta accade, per le angustie economiche non è in grado di fornire ad essi quei conforti materiali di cibo e di vesti, senza di che non è possibile ai fanciulli neppur frequentare regolarmente la scuola.

Le istituzioni, che mirano a sostituirsi alla famiglia, per completare l'opera della scuola, sono svariatissime. Esse prendono cura dei fanciulli nel periodo anteriore al loro ingresso nella scuola, prima cioè dei sei anni (*istituzioni prescolastiche*); li seguono durante gli anni della frequenza alla scuola, facilitandone e completandone l'opera (*istituzioni interscolastiche*); li raccolgono dopo che hanno terminato le scuole, per conservarne e perfezionarne i risultati (*istituzoni postscolastiche*).

Fino a ieri, queste varie istituzioni erano abbandonate alla iniziativa privata e vivevano piuttosto stentatamente. Con la L. 4 giugno 1911 il compito di prov-

vedere ad esse è stato affidato al *Patronato scolastico* costituito in ogni comune (art. 71).

I patronati scolastici, che già esistevano come istituzioni private, a cui lo Stato concedeva, talvolta, sussidi, vennero dalla legge del 1911 costituiti come veri e propri *enti autarchici,* aventi personalità giuridica (art. 72) ed esercitanti una funzione di Stato.

Compito del patronato è di provvedere *al servizio dell'assistenza scolastica,* (art. 71).

Il patronato è una *corporazione,* composta di *soci,* che contribuiscono alle sue spese (art. 72).

Le entrate, con cui il patronato adempie ai suoi fini, sono costituite (art. 74):

1°) delle contribuzioni dei soci;

2°) dei sussidi dello Stato, per provvedere ai quali fu ordinata l'iscrizione in bilancio di somme notevoli (art. 76).

3°) delle somme stanziate per l'assistenza scolastica nei bilanci dei comuni, delle provincie e di altre enti: per favorire i quali stanziamenti la legge dispone che non possa essere consentita nessuna nuova spesa facoltativa, se in correlazione alla medesima non sia aumentato del 2°/₀ della spesa stessa il fondo destinato all'assistenza scolastica (art. 74).

4°) di doni, legati ed altri eventuali proventi.

Il patronato è amministrato da un Consiglio composto: (art. 72):

a) dell'assessore della P. I. del comune e di un consigliere delegato della Giunta municipale;

b) di rappresentanti del comune eletti dal Consiglio comunale fuori dei suoi membri;

c) del Direttore didattico o del vice-Ispettore scolastico, o dell'insegnante elementare anziano;

d) di delegati delle istituzioni ed associazioni locali

che costituiscono il patronato in proporzione dei relativi contributi:

e) di delegati delle varie categorie di soci;

f) di insegnanti elementari eletti dai loro colleghi del comune.

Il patronato ha uno Statuto, proposto dal Consiglio comunale ed approvato dalla Delegazione governativa, sentito il Consiglio scolastico provinciale (art. 73).

Le varie specie di istituzioni sussidiarie della scuola.

A) *Istituzioni prescolastiche.* Sono, in sostanza, due, molto importanti:

Gli asili infantili, che hanno principalmente scopo di beneficenza; e i giardini d'infanzia, che hanno principalmente scopo educativo. Gli uni e gli altri accolgono bambini da tre a sei anni.

Gli *asili infantili* sono istituiti dai comuni, da enti morali e da privati. Oramai ai patronati è affidata anche la cura di istituire asili.

I *giardini d'infanzia* sono istituiti pure dai comuni, da enti morali e da privati: ve ne sono però alcuni governativi (quelli annessi alle R. scuole normali).

B) *Istituzioni interscolastiche,* che accompagnano lo scolaro durante il periodo della sua frequenza alla scuola.

Ve ne sono di due categorie: alcune hanno per iscopo l'*assistenza;* altre, invece, di sviluppare il sentimento della *previdenza* nei piccoli scolari.

a) *Istituzioni di assistenza.* Vi poniamo, in primo luogo, la refezione scolastica; la distribuzione di abiti e calzature; le colonie montanine e marine per le cure climatiche; i doposcuola, gli antiscuola e i ricreatori, che hanno per iscopo di accogliere i fanciulli senza custodia nelle ore, in cui non hanno lezione, o nei giorni di vacanze, sottraen-

doli ai pericoli delle strada; le bibliotechine scolastiche.

b) *Istituzioni di previdenza,* in senso largo. Vi troviamo perciò le cooperative di consumo per gli scolari, che vendono libri e oggetti di cancelleria a prezzo di costo o leggermente superiore (gli eventuali guadagni sono devoluti a scopi di assistenza); ma sopratutto le società scolastiche di mutua assicurazione o di mutuo soccorso (le così dette, e non bene, *mutualità scolastiche*). Queste società hanno per iscopo di assicurare una pensione ai soci a mezzo della Cassa nazionale di previdenza, raccogliendone i contributi a questo scopo. Con la legge recente del 17 luglio 1910, lo Stato è venuto in loro aiuto in due modi; riducendo a tre lire la quota minima annuale di iscrizione dei piccoli soci alla Cassa nazionale di previdenza; e contribuendo con un sussidio annuo di cinquanta centesimi per ogni socio iscritto.

C) *Istituzioni postscolastiche.* Sono assai più scarse e meno importanti, anche perchè l'assistenza scolastica si confonde qui con l'assistenza generale: una certa importanza, per i loro fini speciali, di cultura, che le ricollegano alla scuola, hanno le biblioteche popolari.

Capitolo quarto.

Ordinamento dell'istruzione privata.

Abbiamo veduto che l'istruzione privata può essere impartita o *collettivamente*, in *scuole*, mediante cioè istituzioni analoghe a quelle di Stato; o *individualmente*, in *famiglia*.

Abbiamo così la *scuola privata* e l'*insegnamento in*

famiglia o *paterno* (detto anche, non molto propriamente, scuola paterna).

L'insegnamento paterno è perfettamente libero: le uniche norme, che lo concernono, sono quelle sull'obbligo dell'istruzione elementare. Si è visto, a suo tempo, che i genitori o chi ne fa le veci, possono provvedere all'obbligo dell'istruzione, mediante l'insegnamento in famiglia (L. 13 novembre 1859 art. 326; L. 15 luglio 1877 art. 1); ma gli alunni, che ricevono l'istruzione per mezzo dell'insegnamento in famiglia, debbono, alla fine dell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, presentarsi agli esami del corso corrispondente alla loro età, nelle scuole pubbliche, in una sessione straordinaria e davanti a una apposita commissione presieduta dall'Ispettore o dal vice-Ispettore (art. 70 L. 1911). La vigilanza sull'osservanza dell'obbligo da parte degli alunni, che vi adempiono con l'istruzione paterna, spetta al R. Provveditore, che la esercita a mezzo dell'Ispettore o del vice-Ispettore scolastico (art. 69 L. 1911). A tale scopo, il Regolamento del 1913 per gli esami prescrive che, entro il mese di aprile di ogni anno, il Sindaco inviti, con pubblico manifesto e con avviso individuale ai genitori o a chi ne ha le veci, i fanciulli, che non frequentano le scuole pubbliche, e che raggiungono l'età prescritta, di presentarsi all'esame di proscioglimento (art. 63): i genitori debbono notificare al R. Ispettore i nomi dei fanciulli che debbono sostenere l'esame, entro il mese di maggio (art. 64). L'Ispettore fissa le sedi degli esami straordinari (art. 61).

Le scuole private invece sono soggette a sorveglianza e controllo da parte dello Stato.

a) Anzitutto per l'*apertura* delle scuole private occorrono alcune *condizioni*, che sono indicate nell'art.

355 della legge 13 novembre 1859 e specificate nell'art. 327 del Reg. gen. del 1908.

Queste condizioni sono:

1°) l'abilitazione all'insegnamento elementare o, almeno, la licenza liceale o d'istituto tecnico (L. 13 novembre 1859 art. 355, Regol. art. 327);

2°) la buona condotta morale e civile (art. 355 L. 1859, 327 e 131 Regol.);

3°) il godimento dei diritti civili (id.);

4°) la costituzione fisica sana ed esente da imperfezioni tali da diminuire il prestigio di un insegnante (id.);

5°) il disporre di un locale salubre e conveniente a giudizio dell'ufficiale sanitario (Regol. 1908 art. 327);

6°) il non assumere maestri, che non abbiano l'abilitazione all'insegnamento elementare e comunicare al R. Provveditore l'elenco dei libri di testo (Regol. art. 326 e 376);

7°) il presentare, almeno due mesi prima dell'epoca fissata per l'apertura delle scuole, al R. Provveditore una dichiarazione, accompagnandola coi documenti dimostranti l'esistenza dei requisiti sopradetti (Regol. art. 327);

Questa dichiarazione è, in sostanza, una vera *domanda* (cfr. anche Regol. art. 330).

L'accoglimento della domanda da parte del R. Provveditore *si presume*, se entro 60 giorni non interviene un'opposizione notificata ufficialmente al dichiarante (Regol. 1908 art. 331). In mancanza di opposizione, la scuola s' intende autorizzata, e non può esser chiusa se non per fatti contrari alla legge o ai regolamenti (art. 331 cit.). Più che di una autorizzazione *tacita*, si tratta, come si è detto, di una autorizzazione *presunta*.

Contro l'opposizione del R. Provveditore è am-

messo il ricorso al Consiglio scolastico (art. 333);

b) Anche per la *continuazione* di una scuola privata già aperta occorre la notificazione tempestiva al R. Provveditore, con la dimostrazione che l'istituto si trova nelle condizioni, in cui fu aperto (art. 332).

L'autorizzazione del Provveditore alla continuazione si presume, se non interviene opposizione nei termini di cui all'art. 331. Infatti l'art. 333, che disciplina il ricorso contro l'opposizione, comprende tanto il caso dell'opposizione all'*apertura*, quanto quello dell'opposizione alla *continuazione*: ciò implica, evidentemente, l'applicabilità dell'art. 331 anche alla continuazione;

c) La *sanzione* dell'obbligo imposto a chi apre o continua una scuola privata, di ottenere l'autorizzazione espressa o presunta dal Provveditore, è la facoltà del R. Provveditore di denunciare il trasgressore al Procuratore del Re, per l'applicazione della penalità portata dalle RR. Patenti 8 giugno 1826 e 13 gennaio 1846, cioè la multa di L. 150 e il carcere fino a 3 mesi per chi apre una scuola senza permesso.

d) Spetta al Consiglio scolastico di *vigilare* le scuole private (L. 1911 art. 5 cap. 6° e 7°). La vigilanza è esercitata a mezzo del R. Provveditore, che ha diritto di ispezionare, personalmente e di far ispezionare dal R. Ispettore scolastico, gli istituti privati, e di ordinare, in via provvisoria, la chiusura di quell'istituto, che ricusasse di sottoporsi, in qualunque tempo, all'ispezione (art. 335).

La vigilanza ha per iscopo di tutelare la moralità, l'igiene, le istituzioni dello Stato (art. 335). A questo scopo, fra l'altro, può il Provveditore vietare l'uso dei libri di testo che ritenga nocivi.

Per gravi motivi concernenti la moralità, le istituzioni fondamentali dello Stato e l'ordine pubblico, il Ministero può ordinare la chiusura di scuole private, dopo regolare inchiesta fatta dal Consiglio scolastico o direttamente dal Ministero, e sentito il parere del Consiglio superiore della Pubblica Istruzione (art. 336).

In caso di urgenza il Provveditore può far chiudere l'istituto provvisoriamente, riferendone immediatamente al Ministero per i provvedimenti definitivi (Reg. art. 376).

INDICE

CAPO III.

I rapporti di diritto amministrativo.

CAPO IV.

I soggetti dei rapporti di diritto amministrativo.

CAPO V.

I pubblici funzionari e le persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio.

CAPO VI.

Organizzazione dell'amministrazione dello Stato.

CAPO VII.

Organizzazione dell'amministrazione degli enti autarchici.

CAPO VIII.

Nascita, modificazione ed estinzione dei rapporti di diritto amministrativo.

CAPO IX.

Realizzazione dei diritti e degli interessi nel campo del diritto amministrativo.

PARTE SECONDA.

LEGISLAZIONE SCOLASTICA.

CAPO I.
Lo Stato e l'istruzione elementare.

CAPO II.
Organi dell'amministrazione dell'istruzione elementare.

CAPO III.

Ordinamento dell'istruzione di Stato.

Sezione I.

Le scuole pubbliche in generale.

Sezione II.

I maestri.

Sezione III.

Gli alunni.

SEZIONE IV.

I locali e le suppellettili.

SEZIONE V.

L'insegnamento.

SEZIONE VI.

Le istituzioni sussidiarie della scuola.

CAPO IV.

Ordinamento dell'istruzione privata.